

XLVIII Legislatura

DIVISIÓN PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº1563 de 2018

Carpetas Nos. 387 de 2015 y 2762 de 2018	Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración

PUBLICIDAD OFICIAL

Se regula su producción, planificación, contratación, distribución y asignación

SEÑOR SENADOR LEONARDO DE LEÓN

Acusación ante la Cámara de Senadores

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 9 de mayo de 2018

(Sin corregir)

Preside: Señor Representante Pablo D. Abdala.

Miembros: Señores Representantes Cecilia Bottino, Catalina Correa, Darcy de los Santos, Macarena Gelman, Rodrigo Goñi Reyes, Pablo González, Pablo Iturralde Viñas, Ope Pasquet, Daniel Radío y Javier Umpiérrez.

Invitados: Señor Director del Departamento de Derecho Constitucional y Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay, profesor Martín Risso Ferrand.

Señor Director de la Cátedra de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Montevideo, profesor Eduardo Esteva.

Señor Director del Instituto de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, profesor Rubén Correa Freitas.

Secretaria: Señora María Eugenia Castrillón.

Prosecretario: Señor Manuel Nande.

===II===

SEÑOR PRESIDENTE (Pablo Abdala).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración tiene el gusto, una vez más, de recibir al profesor Martín Risso. Es un placer contar con su presencia y, además, es de enorme provecho para el trabajo de esta Comisión.

Como sobran antecedentes que sin ninguna duda indican lo que estoy señalando, para el día de hoy la Comisión ha entendido necesario y pertinente consultarlo sobre un trámite planteado por el señor diputado Pablo Iturralde, que consiste en una propuesta de acusación ante la Cámara de Senadores del señor senador Leonardo De León, en el marco de lo que establece el artículo 93 de la Constitución de la República, es decir, el juicio político.

Seguramente el doctor recibió la versión taquigráfica en la que surge claramente el intercambio que mantuvimos en la Comisión y, por lo tanto, las inquietudes que al respecto tienen los señores diputados, que se vinculan con el alcance del artículo 93, con la interpretación correcta de este instrumento de rango constitucional y con los procedimientos que eventualmente debieran proseguirse a efectos de tramitar dicha solicitud.

Por supuesto -creo interpretar a la Comisión-, ha ocurrido un hecho superviniente que es el pronunciamiento fiscal en la causa que al respecto el sistema judicial uruguayo seguía adelante con relación a este mismo tema, y seguramente nos va a interesar a muchos, a la luz de ese episodio, en qué medida eso condiciona o incide en este procedimiento planteado, que es motivo de análisis por parte de la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración.

Le cedemos el uso de la palabra.

SEÑOR RISSO FERRAND (Martín).- Buenos días. El agradecido soy yo; siempre es un gusto ser convocado a una comisión parlamentaria. Es un verdadero honor estar aquí.

De la discusión parlamentaria estuve viendo cuáles eran los aspectos que más le interesan a la Comisión, y me parece que lo mejor va a ser que haga algunas precisiones previas para situar el juicio político, y luego repasar el procedimiento. Creo que así podremos ir viendo todos los puntos que a la Cámara de Representantes le corresponde; no sé si también quieren ver lo del Senado.

En primer lugar, voy a hacer referencia a los fueros. Nuevamente es un tema que se repite en la prensa y a veces también a nivel legislativo. Hay alguna confusión respecto a qué son los fueros. Hay veces que se habla de fueros como sinónimo de estatuto de los legisladores, lo cual parecería que es una expresión amplia de más. A veces se utiliza la expresión fueros en un sentido político general para defender la independencia del Poder Legislativo o la independencia de alguno de sus miembros que puede verse atacado, etcétera; es una acepción válida.

Desde el punto de vista jurídico los fueros de los parlamentarios refieren a aquellos privilegios que los parlamentarios tienen por ser parlamentarios, aquellos privilegios que los separan del resto de los ciudadanos que, obviamente, no tenemos esos privilegios.

Básicamente, los privilegios de rango constitucional son tres: artículos 112, 113 y 114 de la Constitución; la irresponsabilidad por los votos u opiniones durante el desempeño de sus cargos, que afecten la responsabilidad civil y la responsabilidad penal, que es permanente, inclusive, se mantiene después del cese del legislador.

Esta disposición en el artículo 112 genera un solo problema interpretativo. El doctor Cassinelli, y en general la doctrina mayoritaria, ha entendido que cuando se habla de votos u opiniones emitidos en el desempeño de sus funciones estaría comprendido, por ejemplo, lo que un legislador declara a la prensa. A mí me da la impresión, siendo opinión minoritaria, que eso no debería ser así, que la expresión "durante el desempeño de sus funciones" es cuando está actuando como legislador y que cuando actúa en la prensa o fuera de función estrictamente, sería un ciudadano más.

De todas formas, insisto en que mi opinión es claramente minoritaria y que la interpretación mayoritaria es la del doctor Cassinelli.

Después tenemos la inmunidad del arresto en la hipótesis de flagrancia, en el artículo 113, y luego tenemos el más conocido por ustedes que es el caso del desafuero, artículo 114, que se presenta con cierta frecuencia.

Hay también algunos otros fueros que no vienen al caso mencionar, por ejemplo, el juicio político, que es un fuero; para destituir a un legislador se precisa de un juicio político. Inclusive, el artículo 115 también prevé la separación del cargo de los legisladores, pero en lo que interesa al día de hoy, esos son los tres centrales.

Fuera de los fueros constitucionales hay algunas disposiciones legales que tienen alguna relación con esto y que generan mucha confusión. Por ejemplo, se habla de renuncia de los fueros cuando un legislador concurre a un juzgado a declarar, ya sea civil o penal.

A mí me parece que hay que hacer algunas aclaraciones porque se entrevera un poco el tema.

En materia civil en sentido amplio -Código General del Proceso, Decreto- Ley N° 15.524 para el Tribunal de lo Contencioso Administrativo- tenemos disposiciones antiguas que establecen que cuando se cita como testigos al presidente, al vicepresidente, a los legisladores o los ministros, tienen la posibilidad de declarar por escrito. Se les envía el cuestionario por escrito y ellos contestan por escrito. Esto en el área civil.

En el área penal el tema es distinto. En el Código del Proceso Penal, cuando el presidente, los ministros -etcétera- son citados como testigos a declarar, se prevé que tienen el derecho de declarar fuera de la sede judicial, que pueden declarar en el domicilio del funcionario, en su oficina, pero se hace una pequeña audiencia: van las partes, se le interroga y se labra el acta, con la única particularidad de que ese interrogatorio no es en una sesión pública.

Después tenemos el tema del indagado, cuando una persona es indagada con relación a algún delito que pueda haber cometido. A veces no ocurre, pero lo habitual es que los indagados sean citados por el Poder Judicial; se recibe un cedulón que expresa "Cita para tal hora, concurra acompañado de abogado". Eso quiere decir que no es testigo, sino que es citado como indagado.

Todos los habitantes de la República tenemos la obligación de comparecer. ¿Qué pasa si no comparezco cuando soy citado como indagado? Lo más probable es que el fiscal solicite al juez que disponga de mi arresto y se me conduzca para que pueda declarar otro día. Esto es lo único que no se puede hacer con los legisladores. Pero hasta ahí, la obligación de comparecer se mantiene plenamente, y no puede hablarse de renuncia a los fueros.

Por otra parte -como hablamos hace poco, cuando la Comisión me invitó-, los fueros no son del legislador sino de la Cámara. Es decir, ningún legislador puede

renunciar a ningún tipo de fuero. Y los fueros se pueden perder. Hay tres hipótesis de suspensión de los fueros. Los fueros se suspenden en el caso de desafuero del artículo 114; se suspenden durante el proceso penal y también se suspenden, pero para el presidente y los ministros, cuando la acusación de la Cámara de Representantes se adopta por los dos tercios de votos del total de componentes. Ahí los dos, el presidente y los ministros, quedan suspendidos en el ejercicio de su cargo hasta que se sustancie en su totalidad el juicio político.

Después tenemos casos de pérdidas de fueros: vencimiento del mandato, renuncia, juicio político, cese por pérdida de la ciudadanía o de algún requisito necesario para el cargo, y la hipótesis de la destitución de acuerdo con el artículo 115 de la Constitución.

Esto en cuanto a los fueros.

El juicio político ha generado, históricamente -no en el momento actual, pero lo voy a mencionar igual porque entiendo que es importante-, alguna duda o confusión con otros dos institutos, que son el desafuero y la censura de los ministros.

¿Qué es el desafuero? En el desafuero está en juego la responsabilidad penal de un legislador o un funcionario. Es una responsabilidad penal; se pronuncia la Cámara que corresponde y la Cámara tiene la obligación de hacer un juicio penal. La Cámara tiene que analizar si, en definitiva, hay elementos suficientes para la formación de causa. En ese caso, tiene que conceder el desafuero. Si no lo concede habiendo elementos suficientes, no será ajustada a derecho la decisión de la Cámara.

Reitero que desafuero es responsabilidad penal.

Después tenemos el caso de la censura, artículos 147 y 148 de la Constitución, que es exclusivo para los ministros. Acá tenemos responsabilidad política. No es necesario que haya un delito, sino que basta con que la Asamblea General no comparta algún aspecto de la gestión de ese ministro. Puede haber delito o no, puede haber un juicio en trámite o no, pero eso es independiente. La censura es totalmente independiente del tema penal.

Por último queda el juicio político. Aquí se utiliza -es una buena expresión- que está en juego la responsabilidad político- penal de los funcionarios: penal porque tiene que haber delito, se tuvo que haber configurado delito -es una parte estrictamente jurídica-, pero también es política, porque acusan órganos políticos -la Cámara de Representantes, o para los ediles e intendentes lo hace un tercio de cada Junta Departamental- y resuelve un órgano claramente político como la Cámara de Senadores. O sea, es una sabia expresión hablar de responsabilidad político- penal.

El juicio político tiene dos variantes en el derecho comparado. Una es la variante estadounidense, en la que el juicio político supone una pérdida de derechos del funcionario. Esto es así porque de acuerdo con juicio político, el Senado no solo puede destituir a un funcionario sino que lo puede condenar, por ejemplo, con una pena privativa de libertad. Entonces, el funcionario sometido a juicio político está perdiendo el derecho a ser juzgado por un juez; una pérdida de derecho importante, pues es juzgado por un órgano político y no por un órgano judicial.

En Uruguay esto no es así y el juicio político es una prerrogativa que tienen algunos funcionarios, estableciéndose el juicio político como mecanismo de destitución. Es la forma de destituir a un funcionario.

El juicio político, de acuerdo con el artículo 93, comienza a petición de parte o de alguno de los miembros de la Cámara -de acuerdo con la documentación que se me

envió, se ha cumplido con esto, no hay ninguna dificultad- ; se deben imputar delitos de violación a la Constitución u otros delitos graves -hay una imputación en la petición, o sea, formalmente se cumple con esto- y lo que queda pendiente es qué quiere decir delito grave, que es la expresión que utiliza la Constitución.

Se han manejado varias interpretaciones de la expresión "delito grave", pero hay tres que son las principales. Una refiere a que el Código Penal distingue entre delitos y faltas. Entonces, dice delitos, son delitos graves, y las faltas son delitos no graves.

Esta interpretación en general no ha sido aceptada, porque es una distinción que hace el Código Penal, no tiene ninguna base en la Constitución.

Una segunda interpretación que en sus tiempos fue la mayoritaria, repara en que la Constitución distingue entre pena de prisión y pena de penitenciaria. En los artículos 27 y 80 es evidente que para la Constitución los delitos que merecen pena de penitenciaría son más graves que los que merecen penas de prisión. Esta era una buena interpretación del artículo 93.

Y hay una tercera posición que lentamente ha ido ganando espacio, que ha sido la de la Cámara de Senadores desde 1975 hasta acá, y pienso que también la de la Cámara de Representantes que ha sido sustentada, fundamentalmente, por el doctor Korzeniak.

El doctor Korzeniak dice que el delito será grave cuando guarde relación directa con el funcionamiento del Estado de derecho y el ejercicio honesto del cargo de gobernante. Entonces, Korzeniak dice que un delito de lesión simple no es un delito grave, ni siquiera un delito de lesiones graves; tiene que haber una relación con el cargo, y eso es lo que hace que sea grave.

Si un funcionario, manejando la caja chica se queda con $ 500, ese delito no será grave, pero si eso lo hace un ministro, va a ser extraordinariamente grave en lo que refiere al ejercicio honesto del cargo.

Durante mucho tiempo me gustó la distinción entre prisión y penitenciaría, pero con el tiempo confieso que me he ido convenciendo que la posición más sensata es la interpretación que postula Korzeniak, de ver que el delito tenga una relación con el Estado de derecho o con el ejercicio honesto del cargo de gobernante.

En cuanto a las garantías del debido proceso, en Uruguay se discutió, y se sigue discutiendo, si el juicio político tiene naturaleza jurisdiccional o administrativa. Esta discusión era básicamente académica y la única consecuencia que tenía era si se aplicaba para las garantías del debido proceso el artículo 66 o el artículo 12. Ahora esto no tiene ningún interés porque la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce la garantía del debido proceso para ambos procesos: judiciales y no jurisdiccionales. No cabe duda -hay jurisprudencia muy firme de la Corte Interamericana- de que las garantías del debido proceso se aplican tanto en sede jurisdiccional como en sede administrativa.

La duda que puede aparecer acá es la siguiente. Lo que haría la Cámara de Representantes, si lo entiende conveniente, es formular una acusación. Entonces, el problema es el siguiente. ¿Cuándo es el momento para que el funcionario acusado ejerza sus derechos? No cabe duda que frente a la Cámara de Senadores ejercerá plenamente su derecho de defensa. Pero la pregunta es si antes de la acusación también lo tiene que hacer. Este tema puede ser discutible.

Como no hay un argumento muy definido para ninguno de los dos lados en caso de duda, me inclino por la posición más garantista, que lleva a que la Cámara de

Representantes también le tiene que reconocer las garantías del debido proceso a la persona que eventualmente puede después acusar.

¿Qué significa esto? Que lo tiene que notificar, hacer llegar por un medio apto -correo electrónico o un papel, o como se desee hacer- todos los elementos que maneja la Constitución, y debe darle un plazo razonable, diez o quince días, para que eventualmente articule su defensa.

¿Qué es lo que puede hacer el funcionario objeto de juicio político? Una primera cosa es no hacer nada, simplemente dejar que venza el plazo y no hacer nada.

Lo segundo que puede hacer es presentar un escrito de defensa.

También cabe la posibilidad -muchas veces se ha hecho- que el funcionario pida para ser recibido por la comisión. Inclusive, concurre a la comisión con los abogados, quienes plenamente pueden ejercer la defensa del funcionario.

Es importante saber que las garantías del debido proceso son frente a la comisión y no frente al plenario, porque allí no puede asistir ningún abogado ni persona ajena a este tema.

En el plenario es como cuando en la Suprema Corte de Justicia se reúnen sus cinco miembros a deliberar sobre algún caso. Están solo los cinco miembros y en este caso son noventa y nueve, pero la situación es la misma. La garantía del debido proceso y el derecho de defensa se ejercen antes de que el plenario empiece a conocer en este tema.

Cabe la posibilidad, por ejemplo, de que solicite alguna prueba, y lo puede hacer dentro de las garantías.

Hay algunas defensas -me adelanto a decir- que no son aceptables. Una que se ha utilizado en el pasado es la recusación. El funcionario puede decir que acá hay una cantidad de legisladores que han prejuzgado sobre su culpabilidad y, por lo tanto, los recusa. También puede decir -como se ha dicho en el pasado reciente-, que no solo son estos legisladores sino todos los legisladores del Partido, y además los suplentes de estos legisladores porque este es un tema básicamente político, más político que penal.

La recusación en estos términos no puede ser aceptada. Es una maniobra ingeniosa que llegaría a la conclusión que no podría haber juicio político, porque siempre el acusado recusaría, con fundamentos, a una cantidad de legisladores.

Además, reitero que es responsabilidad político- penal y la parte de política de la responsabilidad es porque la juzgan los legisladores que, indudablemente, no son jueces sino políticos.

Habría que descartar también la solicitud de pruebas cuando fueran inconducentes, innecesarias o persigan solamente la finalidad de demorar la actuación. Este es un principio general que se aplica en todas las áreas.

Me parece que es importante -esto es fácil teóricamente, pero puede ser complicado en el caso concreto- que la prueba que solicite la Cámara de Representantes, que solo se va a pronunciar sobre si hay elementos suficientes para la formación de causa y no sobre la culpabilidad del funcionario acusado, sea únicamente para descartar que existan elementos suficientes para la formación de causa y no, necesariamente, sobre el fondo del asunto, porque eso podría llevar a una duplicación del procedimiento, primero en la Cámara de Representantes y nuevamente en la Cámara de Senadores.

El pronunciamiento de la Cámara de Representantes tiene algunas particularidades. En primer término y vinculado con el debido proceso, me parece muy

claro que no puede haber, por parte de ningún sector político, declaraciones de asuntos políticos. Ningún legislador puede estar mandatado para votar en un juicio político; aunque está ejerciendo, en cierta forma, una función jurisdiccional o cuasi jurisdiccional, no puede estar obligado, sino que en este caso tiene que votar de acuerdo con su conciencia y su leal saber y entender.

Solamente hay que declarar -repito- si hay elementos suficientes para la formación de causa. No hay que pronunciarse sobre la culpabilidad. Eso le corresponderá a la Cámara de Senadores. Lo que sí debe tener la acusación es una referencia a delitos, que podrán ser los formulados en la petición original u otros. El que resuelva, en definitiva, sobre la acusación será el plenario de la Cámara de Senadores.

Con respecto a las mayorías, cabe señalar que la Constitución no establece nada en ese sentido. Por lo tanto, la mayoría necesaria para que la Cámara de Representantes acuse a un funcionario es la mayoría simple. No hay ninguna dificultad desde este punto de vista.

Voy a referirme a lo que planteaba el presidente de la Comisión en cuanto al dictamen del fiscal, disponiendo el archivo y desestimación de la denuncia. Me parece muy claro que el juicio político es totalmente independiente de cualquier actuación jurisdiccional. Se puede promover el juicio político antes de que haya actuaciones jurisdiccionales, cuando hay actuaciones jurisdiccionales o cuando esas actuaciones jurisdiccionales están en curso. Hay que recordar, además, que no todos los funcionarios pasibles de juicio político tienen fueros. De manera que perfectamente se puede dar un juicio político cuando un funcionario está en la mitad de un juicio penal, sin ningún tipo de dificultades. Creo que la independencia es absoluta para ambos lados; cuando los antecedentes pasan a la Justicia penal, por supuesto, el pronunciamiento del Senado no obligará ni al fiscal ni al juez. Creo que esta situación no tiene ningún tipo de consecuencias.

¿Qué pasaría si el Senado hace lugar al juicio político y separa del cargo o destituye al funcionario? De acuerdo con la Constitución, tiene que mandar los antecedentes a la Justicia penal, la que, por un respeto mínimo a la Cámara de Senadores, tendrá que reabrir el tema y analizar la situación, con total independencia. La Cámara de Representantes y la Cámara de Senadores son independientes del fiscal y de los jueces. Por supuesto, la independencia también funciona en sentido contrario.

Esto es cuanto tenía para decir con respecto a este tema. No sé si también quieren que me refiera al procedimiento en la Cámara de Senadores. Me parece que no tendría ningún sentido, pero quedo a disposición de la Comisión.

SEÑOR GONZÁLEZ (Pablo).- Saludamos al doctor Risso, que siempre colabora con nosotros.

El doctor Risso comenzó su exposición partiendo de una etapa del procedimiento que se estaba detallando, en la que la denuncia está presentada y estamos trabajando sobre el tema. Me gustaría ir un paso más atrás. Cuando hablamos de la denuncia, materialmente, ¿de qué estamos hablando? Es decir, ¿cómo debería presentarse una denuncia formalmente? Imagino que no es un escrito de un legislador, en el que opina sobre la conducta de otro legislador. Supongo que debe tener otra sustancia o algún otro elemento probatorio de esa conducta que se está reprochando por parte del legislador denunciante.

A juicio del doctor Risso, ¿cuáles serían los elementos formales que deberíamos tener en cuenta para poder considerar la denuncia en este ámbito? Hasta ahora, no tenemos ningún antecedente, como para poder comparar las situaciones.

Gracias.

SEÑORA BOTTINO (Cecilia).- Como siempre, es un gusto compartir esta instancia con el doctor Risso.

Nosotros estamos buscando antecedentes con respecto a este tema, porque no está reglamentado. Nos interesan todas las cuestiones que el doctor Risso plantea, por ejemplo, cuándo darle vista, cuándo ponerlo en conocimiento y qué plazos deben manejarse, porque no tenemos una reglamentación que nos guíe con respecto al procedimiento a seguir.

Mi pregunta concreta es si tiene relevancia cuándo el funcionario -en este caso, un senador- tuvo la conducta que se le imputa, es decir, si el aspecto temporal debe tenerse en cuenta.

Gracias.

SEÑOR RADÍO (Daniel).- Me sumo a la bienvenida al doctor Risso.

Capaz que la mía es una duda muy elemental, pero confieso que no tengo formación en esta materia.

Al principio, el doctor Risso decía -si no entendí mal- que el proceso de juicio político tiene una connotación política penal y que, por lo tanto, un requisito es la existencia de delito; señaló que había que valorar la magnitud del delito.

Por último, decía que esto es independiente del proceso que se esté llevando adelante en la Justicia.

Entonces, si la Justicia desestima la existencia de delito, ¿cómo me paro como legislador para suponer o no la existencia de delito? Yo tengo una interpretación de los hechos; efectivamente, creo que en el caso concreto que está sobre la mesa se cometieron delitos. Entonces, ante la actitud del fiscal, me enfrento a un dilema.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiero agregar una consulta, quizás, más de rango reglamentario que constitucional o legal, pero que es interesante en función de que el tema está planteado en el ámbito de esta Comisión y de los escasos antecedentes que hay específicamente con relación a los juicios políticos, no así en cuanto a pedidos de desafuero por parte de la Justicia.

Mi pregunta es si en este caso concreto, en este pedido de juicio político que se inicia a partir del planteamiento de un diputado, la Cámara, inexorablemente, debe pronunciarse. Por supuesto, los tiempos no están estipulados en ningún lado. Me gustaría saber cuál sería el temperamento razonable frente a un planteamiento de esta magnitud o de este tenor y, por otro lado, en qué medida alcanza con que esto se dirima en un sentido u otro en el ámbito de la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración. Obviamente, la decisión final es del plenario -eso está fuera de discusión-, pero la pregunta es qué sucede si, eventualmente, no hubiera voluntad suficiente en la Comisión respectiva, que es donde está ahora radicada la solicitud. Es decir, consulto si eso alcanza para desestimar el planteamiento o si, por la naturaleza del tema, de todas maneras debe llegar al plenario, con uno o más informes en el sentido que sea, a fin de que sea este el que en última instancia tome la decisión final. Estoy tomando como referencia el mecanismo que es habitual en el tratamiento de los proyectos de ley. Esto es, cuando en una Comisión no hay mayorías suficientes para impulsar o elevar al plenario determinada iniciativa, no se la eleva. Pregunto si, por analogía, eso es aplicable o no a un trámite de estas características.

SEÑOR PASQUET (Ope).- La pregunta que quiero se vincula con lo que el señor presidente acaba de plantear. Concretamente, me gustaría saber quiénes están legitimados para plantear el juicio político. Evidentemente, son los integrantes de la Cámara de Representantes, pero no sabemos cuántos deben ser los promotores. Digo esto porque el artículo 93 expresa: "[…] a petición de parte" -evidentemente, ese no es el caso- "o de algunos de sus miembros […]". Este plural que se utiliza, "algunos", tiene un significado propio, específico, o es una manera genérica de referirse a integrantes de la Cámara de Representantes, sin importar cuántos sean.

De la respuesta que se dé a estas preguntas puede derivar la que se dé al planteo que hace el presidente de la Comisión.

Muchas gracias.

SEÑOR RISSO FERRAND (Martín).- En lo que tiene que ver con los requisitos de la petición, hay que tener en cuenta que se manejan dos conceptos distintos. Por un lado, está la petición que hace cualquier ciudadano, un legislador o varios legisladores -más adelante me referiré a la consulta del diputado Pasquet- y, por otro, la acusación. La que acusa es la Cámara de Representantes, por mayoría simple.

Los requisitos son los mismos que para cualquier otra petición. Se debe presentar un escrito claro, tiene que haber una imputación de delitos y un cierto fundamento de lo que se está haciendo. Me remitieron copia de la petición. Se basa en hechos notorios, muy conocidos. Me parece que es una petición fundada, que cumple totalmente con los requisitos constitucionales o con los que se pueden exigir.

En cuanto a la ausencia de reglamentos, procedimientos y plazos -es evidente que es así-, entiendo que la situación no es muy complicada.

El artículo 332 de la Constitución establece que los preceptos de la Constitución que reconocen derechos a los individuos o deberes a las autoridades no dejarán de aplicarse por ausencia de ley reglamentaria, sino que hay que integrar el ordenamiento, recurriendo a los principios generales de derecho y a las doctrinas admitidas.

Lo ideal sería que hubiera reglamentos para que no existieran dudas en este tema, pero si no los hay, no se puede dejar de actuar; hay que buscar criterios de racionalidad. ¿Cuándo hay que comunicar al funcionario? No sé, pero hay que hacerlo y hay que darle un plazo razonable para que ejerza su defensa. Un plazo razonable podría ser quince o veinte días; eso es lo que se maneja judicialmente. Entiendo que ese tema no debería generar mucha dificultad.

En cuanto al tiempo de la conducta, creo que si estamos hablando de delitos que pueden ser perseguidos en la actualidad, el hecho de que se hayan cometido antes o después de que el legislador asumiera su cargo, no cambia absolutamente la situación. Me parece que es la causal que corresponde. Nada hay en la Constitución que nos haga suponer que tienen que ser delitos ejercidos durante el desempeño de su cargo o en ese período.

De manera que, estando al sentido natural y obvio de las expresiones, mi opinión sería que basta con que el delito que se está imputando no haya prescrito. Si prescribió, indudablemente, el planteo no va a tener andamiento.

En cuanto a los procesos, entiendo que son independientes porque, inclusive, tienen distinto fundamento. Supongamos que no hay ninguna actuación penal. En ese caso, se tramita el juicio político y el Senado dicta sentencia -es una hipótesis-, destituyendo al funcionario. ¿Cuál es el efecto de la sentencia? La destitución. Esa destitución hace cosa juzgada y ya no podrá ser revisada. La Constitución establece que

ese expediente debe pasar al Poder Judicial, el que podrá analizar y también estar en desacuerdo con lo que resolvió la Cámara de Senadores y considerar que no hay delito; entonces, no habrá una sanción penal para ese funcionario. Sucede lo mismo a la inversa. Si hay un pronunciamiento -cuidado, no es un pronunciamiento jurisdiccional; es un dictamen de un fiscal; no hay una sentencia de la Justicia que establezca la inocencia o no procedencia de la acusación-, también hay independencia. Inclusive, lo del fiscal no hace cosa juzgada, se puede dar lo que yo decía. Supongamos que la Cámara de Senadores hace lugar al juicio político y destituye al funcionario. En ese caso, tiene la obligación de pasarlo a la Justicia. Lo único que se le puede requerir al fiscal es que desarchive y vuelva a analizar el tema. Es posible -o no- que el fiscal se mantenga dentro de sus trece. La actuación en un caso y otro son totalmente independientes. Es lógico que sean independientes. Los objetos del proceso, destitución o aplicación de sanciones penales, son distintos; son diferentes los procedimientos y también las personas que los resuelven. Creo que la independencia es absoluta.

¿Hay obligación de pronunciarse? Esta pregunta es más que buena. Yo entiendo que sí. Si se ha movilizado un proceso constitucional, no sería apropiado ni razonable que se archivara por el paso del tiempo o por inactividad de las partes.

Creo que tiene que haber un pronunciamiento de la Cámara de Representantes y, después, un pronunciamiento de la Cámara de Senadores. No hay un plazo. Los plazos deberían ser razonables, acordes con lo que el derecho de defensa exige conferir a la persona. Diría que cualquiera de las dos instancias debería terminar en menos de un año.

Creo que pese a que el procedimiento, las defensas y demás se tramitan en Comisión, en algún momento esto tiene que pasar al plenario, para que sea este el que se pronuncie sobre si hay lugar o no a la formación de causa.

En cuanto a la cantidad de miembros de la Cámara, debo decir que también me lo pregunté, pero lo hice por primera vez en este caso. Nunca me había planteado qué significa ese plural. Me da la impresión de que es una forma de decir las cosas. La norma hace referencia a algunos de sus miembros, pero no creo que ello implique una exigencia clara en el sentido de que debe ser más de uno. Inclusive, antes refiere a la petición de parte, a instancia de parte. Entonces, si yo, que no soy legislador, presento la petición de parte, yo solo movilizo el procedimiento. Entonces, no puede pensarse que un legislador solo no podría hacerlo. Me parece que habría que aceptar que cualquier legislador, uno o varios, pueden promover un juicio político. Por supuesto, el plural genera algún tipo de dudas.

SEÑOR ITURRALDE (Pablo).- Me excuso en la forma más elocuentemente posible ante el doctor Risso y los demás miembros de la Comisión, porque, justamente yo, que estaba como denunciante, llegué tarde: venía de cumplir con otra obligación y me trancó el tránsito.

No escuché el comienzo de la exposición, pero dados la explicación y los antecedentes que se plantearon en el año 1973, con el juicio político a Erro, que se realizó en simultáneo con el desafuero político que estaba pedido por la Justicia, que fue solicitado por un diputado del Partido Colorado, en su momento, y que no fue cuestionado el procedimiento por ninguno de los legisladores que actuaron en la Comisión que tramitó este tema antes, quiero insistir con uno de los temas que más han estado arriba de la mesa, sobre el cual nos preguntan en general los ciudadanos -la gente con formación jurídica no lo ha hecho demasiado-, que tiene que ver con si realmente son procedimientos distintos -ya ha señalado el doctor Risso las diferencias- y con si ninguno de ellos está vinculado a la necesidad de que exista un pronunciamiento anterior. Reafirmo con esto la pregunta del diputado Radío, en el sentido de que mucha gente

dice: "Bueno, si hay un delito y la Justicia ha dicho que no, ¿cómo es posible llevar adelante este proceso?". Yo tengo la respuesta, pero me gustaría escucharla del doctor Risso.

SEÑOR RISSO FERRAND (Martín).- En primer lugar, yo no conocía el antecedente de la denuncia presentada por un solo diputado. Considerando ese antecedente, se robustece la posición de que un solo diputado puede presentarlo. El antecedente no es definitorio en la interpretación, pero tiene siempre un peso verdaderamente importante, por una lógica y por un tema de coherencia en el obrar de los órganos legislativos.

Dejo de lado la censura porque es el caso más claro.

Los procesos de desafuero y el proceso de juicio político son totalmente independientes. Son independientes, por ejemplo, en la medida en que, en el juicio político, está en juego una responsabilidad político- penal; en el caso del desafuero, es una responsabilidad política: o sea, de entrada, el objeto es distinto. Son distintos porque a lo que se puede llegar a través de cada uno también son cosas diferentes. En el desafuero, lo único que se hace es suspender al legislador, para que se someta a la Justicia Penal; en cambio, el juicio político es exclusivamente para la destitución. O sea, son conceptos totalmente distintos: uno es para poner a una persona a disposición de la Justicia, ante un pedido de la Justicia, y el otro es para destituirla.

En cuanto a la existencia de actuaciones judiciales, en el caso del desafuero es imprescindible que haya una actuación judicial previa, tiene que haber un pedido de desafuero; si no, no puede pronunciarse ninguna de las Cámaras por el desafuero de uno de sus miembros. En el juicio político, puede haber un procedimiento -como en el caso de Erro, por ejemplo- o puede no haberlo, como en otras muchas instancias en que se sustanciaron juicios políticos sin que existiera ningún tipo de actuación.

En mi opinión, es evidente que son procedimientos independientes entre sí y podría ocurrir que, en aspectos puntuales que tiene el dictamen fiscal como, por ejemplo, la trascendencia del delito, que maneja el fiscal y que él considera que no es lo suficientemente relevante como para procesar, la Cámara de Senadores podría tener otro criterio, y es lo que pasa: hay criterio jurisdiccional y criterio político.

Además, insisto: no hay en este caso un pronunciamiento jurisdiccional; lo único que hay es un pronunciamiento de un fiscal que pide el archivo. Eso no hace cosa juzgada, eso no tiene valor de sentencia; es más, es un acto administrativo, por más que se dicte dentro de un proceso jurisdiccional.

SEÑOR PRESIDENTE.- A continuación, pasamos a escuchar al doctor Risso sobre la consulta con relación al alcance de la ley sobre publicidad oficial, que esta Comisión está analizando. La duda que surgió en su momento fue sobre si era pertinente extender la aplicación al ámbito de los gobiernos departamentales.

SEÑOR RISSO FERRAND (Martín).- Tuve un problema con esto, porque me mandaron versiones taquigráficas de actuaciones de la Comisión en que discuten sobre distintas iniciativas y hacen proyectos sustitutivos, pero no me los enviaron. Solamente me mandaron un proyecto, que es el que está contenido en la Carpeta N° 387, Repartido N° 252, de agosto 2015. Entonces, viendo lo que se había discutido, lo que hice fue analizar este proyecto.

Creo que fue el diputado Pasquet que planteó una duda sobre la utilización de la palabra "organismos". Hasta 1985, en el Uruguay era muy claro que "organismo" era sinónimo de persona jurídica: Ancap es un organismo; Pluna era un organismo; Antel es un organismo; y "órganos" eran los integrantes de los organismos: el Poder Ejecutivo, el

directorio de un ente autónomo, etcétera. La realidad es que, desde 1985 a la fecha, la terminología ha sido absolutamente promiscua y se utiliza eso en un sentido o en otro, lo cual en algunos casos genera problemas interpretativos. Para evitar esto, lo mejor sería no usar ni "organismo" ni "órgano", sino hablar, por ejemplo, de "entidades públicas", o de "sujetos de derecho" o "de derecho público", porque es muy confusa la terminología.

Respecto a los gobiernos departamentales, estoy de acuerdo con que esto no se puede extender a ellos, porque se estaría invadiendo su autonomía. La autonomía significa que el gobierno departamental se da su propio ordenamiento. Ni siquiera el Tocaf puede ser aplicado, sino que cada gobierno departamental es el que resuelve si se aplica o no se aplica el Tocaf; la mayoría ha resuelto que sí.

Además, me gustaría hacer dos referencias que tienen que ver con la filosofía constitucional, que me llamó la atención que no se discutieran en el debate del proyecto.

En la Constitución hay referencias a la más amplia libertad de los partidos políticos y a la libertad de comunicación de pensamientos, todo lo cual comprende, necesariamente, la posibilidad de hacer publicidad. Por ejemplo, con respecto a la publicidad televisiva, no puede limitarse indebidamente la posibilidad de los partidos políticos de hacer publicidad, como a ningún particular se le puede limitar esto; el problema es si el Estado debe hacer publicidad. La Constitución no dice nada, y la impresión que me da es que parte de la base de que los gobiernos no hacen publicidad sobre su gestión. Es más: si nosotros vamos ya al derecho político y empezamos a ver los distintos tratados de esa materia, una de las pautas que históricamente se dan es que los gobiernos cien por ciento democráticos, o lo más próximos al cien por ciento de democracia, no hacen publicidad sobre su gestión, y a medida que nos vamos alejando de ese ideal, empezamos a encontrar cada vez más publicidad, más cadenas interminables, y empiezan a aparecer los carteles. Después, llegamos ya directamente a las dictaduras como, por ejemplo, la de Paraguay, donde Stroessner le ponía su nombre al aeropuerto, a ciudades, y ponía carteles con su cara por todos lados. Eso es lo que nos dice el derecho político.

Lo que yo creo que surge de la Constitución -no está establecido a texto expreso- es que la posibilidad de que el gobierno haga publicidad es prácticamente nula, tiene que ser en casos muy justificados. En una campaña de vacunación, por supuesto que hay que avisarle a la población que lo haga. Ahora se está haciendo publicidad sobre el Sistema Nacional Integrado de Cuidados: avisar a las personas a dónde tienen que llamar, a dónde tienen que dirigirse, eso también puede funcionar, pero la cuestión es muy restrictiva. El artículo 2º habla de: "[…] herramienta de los organismos públicos para informar, comunicar y explicar a través de los medios de comunicación social respecto a los servicios que prestan y las políticas públicas que impulsan, con la finalidad de cumplir sus cometidos […]". Me parece que acá hay un problema importante. La tradición uruguaya fue que los gobiernos no hacen publicidad -la publicidad la hacen los partidos políticos, por supuesto-, y puede ser peligroso. Si recorremos América Latina, vamos a encontrarnos, claramente, con países cuyo gobierno hace mucha publicidad, y son los menos democráticos o los no democráticos del continente, y con países cuyos gobiernos no hacen publicidad.

También me llama la atención que no haya exclusiones, por ejemplo, en cuanto a los monopolios. Una entidad monopólica no puede hacer ningún tipo de publicidad; si la hiciera, estaría buscando efectos electorales, promoción de la figura de los directores, etcétera.

En el literal G) del artículo 4º, se prohíbe la publicidad oficial durante los períodos en que los partidos políticos pueden hacer propaganda televisiva. Me parece que no

alcanza con esto, porque, ¿qué significa esto? Los partidos políticos pueden hacer propaganda durante los treinta días previos a las elecciones nacionales, pero durante los sesenta, los noventa y los ciento veinte días anteriores no la pueden hacer, y el gobierno sí la puede hacer. Me parece que la prohibición de la propaganda tendría que extenderse, por lo menos, a un año antes de las distintas elecciones.

Por otro lado, me pareció muy bueno el artículo 9º, cuando habla de los criterios para la asignación, que es el verdadero problema de la publicidad oficial: no beneficiar a los amigos, sino que haya criterios realmente objetivos. En su momento -hace tiempo, no sé si encontraré fácilmente el tema-, vi que internacionalmente los precios se definían con relación a la llegada de cada medio. Si había un medio de prensa escrito que editaba 250.000 ejemplares, el precio al que se podía comprar era sobre cada uno de sus ejemplares y no podía ser que un medio que tirara 25.000 pudiera tener mejor precio. Me parece que eso no quedó lo suficientemente claro, y el objetivo que persigue esta ley, que es evitar cualquier tipo de sospecha a la hora de asignar la publicidad oficial, tampoco queda lo suficientemente claro desde ese punto de vista.

Repito: no son objeciones de inconstitucionalidad, sino que es una visión más genérica, desde la filosofía constitucional o desde el derecho político.

SEÑOR PASQUET (Ope).- Hay muchos temas importantes e interesantes en lo que tiene que ver con publicidad oficial, pero me hago cargo de que no podemos retener al doctor Risso todo el tiempo que nos gustaría, así que me voy a limitar a hacer a una pregunta referida a su afirmación de que la ley no podría alcanzar a los gobiernos departamentales. Eso, francamente, me genera dudas porque, por ejemplo, el artículo 273 de la Constitución dice que las juntas departamentales tendrán las atribuciones que dice ahí la Constitución, además de las que la ley determine, y se utiliza un giro similar para el intendente; y tenemos una Ley Orgánica Municipal, que viene desde los años treinta, pero que, en definitiva, todavía se sigue aplicando. Es decir, hay una intervención del legislador en la asignación de competencias a los gobiernos departamentales, ¿por qué no se podría regular también lo que tiene que ver con la publicidad oficial? Seguramente, no en la misma medida, con los mismos alcances con que se regula la actuación del gobierno nacional o de los entes autónomos y empresas públicas, pero con cierta moderación, cuidando de no afectar lo que expresamente está indicado en la Constitución como de resorte exclusivo de los gobiernos departamentales, quizás se pueda, ahí mi duda.

SEÑOR RISSO FERRAND (Martín).- Los dos artículos que mencionó el diputado son los que confieren atribuciones al intendente y a la junta departamental, y en los dos casos se prevé que se pueden agregar nuevas atribuciones. Es decir, los gobiernos departamentales tienen atribuciones que surgen directamente de la Constitución y otras que surgen directamente de la ley. A mí me parece que la clave está en el artículo 297, que nos dice: "Serán fuentes de recursos de los Gobiernos Departamentales, decretados y administrados por éstos […]", y ahí viene la lista de todos los recursos departamentales. Me parece que es ahí donde está el tema de que no se les puede decir a los gobiernos departamentales cómo deben gastar el dinero. Esto pasa con el Texto Ordenado, con las garantías de la contratación: lo único que se hace es invitar a los gobiernos departamentales a que utilicen los mismos procedimientos que se emplean a nivel nacional, que, sin lugar a dudas, son mejores y más garantistas. La mayoría de los gobiernos departamentales los han hecho propios. Esto pasa también con el Código Tributario

Por supuesto que, como todo en derecho -el diputado lo sabe bien-, puede ser discutible. A mí me da esa impresión, pero no hay un texto expreso que lo resuelva.

SEÑOR PRESIDENTE.- Hemos tomado debida nota de todos estos aportes con relación a un proyecto que ya ha venido siendo reformulado. Incluso, el artículo 2º, al que el doctor Risso hizo referencia, ya tiene una nueva redacción. Aunque más no sea para su conocimiento, le vamos a hacer llegar el texto definitivo, una vez que la Comisión termine la redacción y la aprobación de esta propuesta.

Agradecemos mucho al doctor Risso por su comparecencia.

(Se retira de sala el profesor Martín Risso Ferrand. Ingresa a sala el director de la Cátedra de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Montevideo, profesor Eduardo Esteva)

——La Comisión tiene el gusto de recibir al director de la Cátedra de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Montevideo, profesor Eduardo Esteva, por el tema que hoy nos convoca, que es la solicitud formulada oportunamente por el señor diputado Iturralde en el sentido de promover acusación ante la Cámara de Senadores, por parte de la Cámara de Diputados, para someter a juicio político al señor senador Leonardo De León. El propósito de la Comisión tiene que ver con el alcance del artículo 93, la interpretación correcta del juicio político o los procedimientos que eventualmente deben seguirse.

SEÑOR ESTEVA (Eduardo).- Muchas gracias.

En función de lo que leí, me anoté los grandes rubros que me parece pueden ser de interés, ante la inquietud de la Comisión. Al tratarse de la procedencia, se me ocurre que nos ubicamos en la cuestión de las causales de juicio político. Conforme al artículo 93, en su redacción actual, hay dos causales: violación de la Constitución u otros delitos graves.

Respecto a la violación de la Constitución, en los últimos casi cincuenta años, ha sido pacífica la opinión en el sentido de que, en virtud de la redacción del artículo 93, esto es un delito grave, puesto que se dice: "[…] u otros delitos graves […]". Doctrinalmente, se han realizado múltiples análisis respecto de qué significa delito grave.

Diría que, a partir de la publicación en 1942 del libro de Mario Llana Barrios respecto al juicio político en el Uruguay, apareció como dominante la opinión en el sentido de que un delito grave podría ser cualquiera de los delitos. Esa interpretación toma base en la redacción original de 1934 del artículo 2º del Código Penal,

Lógicamente, aquel planteo tan simple cambió a partir del año 2006, con la entrada en vigor de la ley que redefinió en el artículo 2º aquellas dos categorías para concebir tres: crímenes, delitos y faltas. Es obvio que, a tales efectos, desde 2006, crímenes son aquellos que, en principio, resultan de competencia de la Corte Penal Internacional; los delitos mantienen la tipificación anterior y las faltas siguen siendo los llamados delitos de bagatela.

Se debe tener en cuenta que estos son distingos que resultan de leyes ordinarias, y nunca es buen argumento de orden constitucional partir de leyes para interpretar la Constitución.

Como el juicio político en la redacción que tiene en la Constitución uruguaya es, en definitiva, un procedimiento para hacer efectiva la responsabilidad político- penal de los gobernantes que enumera, podríamos compartir la opinión que ha sostenido el profesor Korzeniak en su calidad de senador de la República, en momentos en los cuales ponía el énfasis en que hay una apreciación por parte del órgano político respecto de qué significa delito grave.

En función de esto, parece claro, en principio, qué significa violación de la Constitución. Cabrían múltiples posibles violaciones de la Constitución. Si yo, habitante de la República, practico el hábito de fumar, teóricamente, estoy contraviniendo la Constitución, porque como habitante de la República tengo el deber de cuidar mi salud. Parece evidente que no es esa una de las hipótesis que podemos englobar dentro de la expresión "violación de la Constitución", sino que debe haber alguna característica adicional, como la de ser considerada por el Senado de la República como un delito grave.

En principio, estas son las precisiones que tengo que hacer sobre las causales.

Quiero destacar que, a diferencia de otras constituciones, incluso de Estados muy cercanos a nosotros, no hay fórmulas que refieran a aspectos que no configuren ilícitos del orden penal en la tipificación de esas causales. Me estoy refriendo a la disímil solución que se encuentra en constituciones como la argentina o la paraguaya vigentes.

Un segundo aspecto que me pareció que generaba el interés de los miembros de la Comisión es el procedimental.

Parece claro que el señor representante Iturralde, en virtud de lo previsto por el artículo 93 de la Constitución, está legitimado para formular el planteo. La Constitución tiene una fórmula pocas veces estudiada. Señala que esto se podrá hacer a petición de parte o de algunos de los miembros de la Cámara de Representantes". No tengo en el recuerdo ninguna hipótesis en que haya existido una petición de parte formulada por una persona que no fuera miembro de la Cámara de Representantes.

¿Cómo se procede? Tenemos algunos artículos de la Constitución de posible aplicación y, otros, de inexorable aplicación. Entre los de posible aplicación menciono el artículo 66, que establece que ninguna investigación parlamentaria o administrativa sobre irregularidades, omisiones o delitos se considerará concluida mientras el funcionario inculpado no haya dispuesto de la oportunidad de formular descargos y articular defensa. ¿Por qué se podría dudar de la aplicación? Se podría dudar -creo que sin razón- porque hace referencia a una investigación parlamentaria o administrativa. En la etapa de promoción en la que se encuentra el tema, puede o no haber una investigación.

Hasta donde llegan mis limitados conocimientos, quien mejor ha estudiado este tema ha sido el profesor Korzeniak, en el libro titulado *Las comisiones parlamentarias de investigación y sus facultades.* En este libro, decía Korzeniak que cabían dos grandes posibilidades. Formulado el planteo o petición -como también lo llama la Constitución- de promoción del juicio político, una posibilidad sería que una de las comisiones interiores permanentes de la Cámara de Representantes procediera a su análisis; eso ha sido lo que ha sucedido en múltiples oportunidades. La otra posibilidad que plantea Korzeniak es que se proceda de acuerdo con lo previsto por la Constitución en materia de comisiones de investigación. Esta segunda posibilidad tiene un reflejo en siete artículos de la Ley N° 16.698 y sus modificativas, que son la última expresión de voluntad en materia de derecho parlamentario que existe en la República con valor y fuerza de ley ordinaria.

En la Ley N° 16.698, sobre comisiones parlamentarias de investigación, encontramos referencias al juicio político en -repito- siete hipótesis. En virtud de lo que nos interesa en esta oportunidad, nos ceñiremos al caso en que el acusado fuera un miembro de la Cámara de Representantes.

Decía Korzeniak, con buen criterio, cuando se publicó su obra -en 1996-, que la decisión en cuanto a esas dos posibilidades, es decir, que conozca del caso una comisión interior permanente o una comisión parlamentaria de investigación, debía quedar sujeta al buen criterio de los señores legisladores en cada caso. Obviamente, Korzeniak se

planteaba esto en función del conocido antecedente del año 1959, en que se debatió por una acusación que formuló el señor representante Caputi respecto de uno de los miembros del Consejo Nacional de Gobierno: don Faustino Harrison. Al respecto, en aquel momento hubo un dictamen de Héctor Gros Espiell, solicitado por el Consejo Nacional de Gobierno, y otras actuaciones.

Entonces, realizada la petición ante la Cámara de Representantes, las posibilidades son tres: se pasa a una comisión interior permanente -como la de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración, en la que estamos- ; según el criterio de los señores representantes, se crea una comisión de investigación conforme a los términos de la Ley N° 16.698, o el asunto se eleva directamente al pleno.

Salvado ese aspecto formal, quiero ingresar en lo realmente sustancial.

En cuanto al procedimiento, parece claro que si se concluyera que el artículo 66 constitucional no es aplicable en función de la hipótesis que respecto de lo anterior se tomare, es ineludible la aplicación del artículo 72 de la Constitución en cuanto a que hay que asignar al acusado las garantías que son inherentes a la personalidad humana o que derivan de la forma republicana de gobierno.

En este aspecto, voy a traer a colación lo que podría ser la última expresión que obliga a la República, que proviene del Sistema Interamericano de los Derechos Humanos.

Es sabido que, en los últimos años, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha delineado una teoría relativa a las hipótesis en que se produce cosa juzgada -como el caso de un Estado que es parte de un proceso- y en las que se produce lo que ha dado en llamar cosa interpretada, que se da cuando la Corte se pronuncia respecto del alcance de algún artículo de la Convención Interamericana. En este último caso, evalúa cómo debe proceder un Estado que no ha sido parte de ese caso; siguiendo una tradición europea, se le asigna la denominación de cosa interpretada.

¿Qué ha dicho la Corte Interamericana al respecto? Básicamente, hay tres sentencias que fijan los actuales parámetros que la Corte entiende deben cumplirse en el caso de juicio político; poco importa que esos parámetros hayan sido fijados respecto de un juicio político relacionado con miembros de tribunales constitucionales, porque la Corte entiende que sus criterios son de aplicación general. Me refiero, específicamente, a tres sentencias: las recaídas en el caso Tribunal Constitucional versus Perú, del año 2001; la que se pronunció en el caso Camba Campos y otros contra Ecuador, en 2013, y la que se expidió en el caso López Lone y otros versus Honduras, en 2015.

La Corte Interamericana ha entendido que hay pautas mínimas en materia de juicios políticos que resultan de la aplicación en lo pertinente de los artículos 8, 9, 23 y 25 de la Convención Interamericana.

El artículo 8 refiere a las garantías judiciales. La Corte ha interpretado sistemáticamente que, inclusive en procedimientos cuasi jurisdiccionales, como podría ser un juicio político u otros similares -ya no hablaríamos de procesos judiciales, sino de procedimientos, con un alcance más preciso-, es menester dar cumplimiento a esas garantías.

El artículo 9 de la Convención refiere al principio de legalidad. Es aplicable porque manda cómo debemos interpretar en el artículo 93 de la Constitución uruguaya la expresión "violación de la Constitución u otros delitos graves". Al respecto, la Corte señala que debe estar claramente definida la causal, que debe ser interpretada de manera racional y que no es procedente transformar el juicio político en una

manifestación de discrepancia política, sino que se trata de un supuesto de infracción al orden jurídico. En este caso, diríamos "violación de la Constitución u otro delito grave".

Este tema inminentemente va a ser objeto de una opinión consultiva de la Corte Interamericana, porque en octubre de 2017, a solicitud de la Comisión Interamericana, la Corte comenzó a tramitar el pedido de opinión consultiva que refiere a los juicios políticos en el marco de los sistemas constitucionales de los Estados parte de la Convención. Todavía faltan unos meses para que se expida la Corte Interamericana.

La petición de opinión consultiva que ha hecho la Comisión está relacionada básicamente con tres antecedentes: el cese por juicio político del presidente Zelaya, en Honduras; el del presidente Lugo, en Paraguay, y el de la presidenta Rousseff, en Brasil.

En suma, lo que quería destacar es que hay determinados estándares -ya admitidos pacíficamente por los órganos del Sistema Interamericano- y que es útil manejar, a vía de ejemplo, la solicitud que hizo la Comisión Interamericana en octubre de 2017.

A partir de eso, si hubiere una acusación, nos trasladaríamos del artículo 93 de la Constitución a los artículos 102 y 103, que son clave para aclarar algún otro aspecto planteado en la versión taquigráfica que tuve posibilidad de leer.

¿Qué establecen los artículos 102 y 103?

El artículo 102 define cuál es la competencia del Senado: abrir juicio público. Con más razón, al decir "juicio", van a ser aplicables todas las previsiones de la Convención Interamericana que he mencionado sintéticamente.

El artículo 103 es el que da respuesta a alguna de las dudas. Esta norma tiene una peculiaridad -ahora que estamos en la era de internet- : el texto que nos devuelve IMPO no es el verdadero de ese artículo de la Constitución, ya que le falta un fragmento, es decir que está incompleto. El artículo 103, después de referir al pronunciamiento del Senado, cuyo único objeto puede ser la separación del cargo, establece en su parte final -esto es lo que habitualmente falta en la versión del IMPO- : "quedarán, no obstante, sujetos a juicio conforme a la ley". Esto es lo que claramente delimita el juicio político de otros procedimientos. El juicio político es un procedimiento tendente a hacer efectiva la responsabilidad política penal de los gobernantes que enumera el artículo 93. La eventual ulterior sanción penal compete a órganos del Poder Judicial. Específicamente, ¿a cuáles? A la Suprema Corte de Justicia, por aplicación de la Ley N° 3.246, de 1907, de creación de la entonces llamada Alta Corte de Justicia, que remite al artículo 26 de la Constitución de 1830, que refería a las causales de juicio político en aquella Carta. Esta tesis ha sido revalidada por la propia Suprema Corte de Justicia en su jurisprudencia de los últimos años.

O sea que el conocimiento de una eventual responsabilidad penal de parte de aquel sujeto pasible de juicio político que ha sido separado del cargo por sentencia del Senado, es del Poder Judicial. Es decir, primero es el juicio político y después la evaluación de si hay o no configuración de ilícito penal.

Me parece que esto contribuye a aclarar uno de los aspectos que se planteaban como duda, porque hay otros; yo al menos entresaqué otros dos. Uno de ellos es cómo se distingue el procedimiento de juicio político del llamado desafuero, y el otro es cómo se distingue el juicio político de la hipótesis remoción del cargo de un legislador por indignidad por decisión de la Cámara que integra.

En cuanto a lo primero, comenzaron las actuaciones a nivel del Poder Judicial, ya sea porque se configuró la hipótesis del artículo 113, esto es, del arresto infraganti de un

legislador, o sea porque en el curso de un proceso el juez no puede avanzar más porque se encuentra que ya sea en el antiguo Código del Proceso Penal, de 1980, o en el nuevo Código del Proceso Penal, de 2017, hay impedimento para seguir adelante. En ese caso es cuando procede el desafuero. Estamos un poco en una situación casi de las antípodas del procedimiento de juicio político.

Mientras en el juicio político la sentencia del Senado importa la pérdida del cargo, en el desafuero el pronunciamiento -que naturalmente la Constitución no lo califica como sentencia- importa la suspensión en el ejercicio de la función.

También leí que se planteaba la duda respecto de la relación entre el juicio político y el caso que prevé el artículo 115, que es la remoción por indignidad.

Esta fue una innovación de la reforma constitucional de 1966, que adicionó a las causales de suspensión la posibilidad de remover a un legislador por la Cámara que integra por dos tercios de votos del total de componentes en caso de indignidad -por eso se le suele llamar la remoción por indignidad-, por la comisión de actos que lo hagan indigno en el desempeño del cargo después de la proclamación como legislador.

Según recuerdo esta hipótesis solamente se configuró con el entonces senador José Germán Araújo, que hubo un pronunciamiento del Senado, que dispuso la aplicación de este artículo. El entonces senador Araújo impugnó administrativamente y luego ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo expidió una sentencia de votación dividida respecto a si era o no revisable por el Poder Judicial lo actuado por una Cámara en un procedimiento de este tipo.

Son bien distintos los dos procedimientos: el del artículo 93 respecto del artículo 114, desafuero, y el del artículo 93, juicio político, respecto del artículo 115, remoción por indignidad.

Aprovecho para señalar que dentro de los estándares fijados por la Corte Interamericana debemos tener presente que uno de los artículos es el 25, relativo a la eventual revisión judicial de las decisiones que se expidan en el marco de los juicios políticos.

No sé si con esto me aproximo a la satisfacción de alguna de las dudas planteadas o, al menos, tener alguna opinión sobre las dudas planteadas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Muchas gracias, profesor. Creo que se aproxima, y algo más; ha sido muy ilustrativa y clara su exposición.

SEÑOR ITURRALDE VIÑAS (Pablo).- Gracias, profesor. La verdad es que es muy interesante.

Me gustaría que nos informara, sobre todo porque se ha planteado por parte de distintos actores y prensa en general, sobre la relación entre el desafuero y el juicio político.

Hay una pregunta que mucha gente nos hace: "¿Cómo si la justicia no ha dicho que hay delito ustedes le pueden iniciar juicio político?", dando como presupuesto que necesitaríamos, en lo previo, una opinión de la justicia para iniciar el juicio político.

Me gustaría escuchar su punto de vista sobre ese tema.

SEÑOR ESTEVA (Eduardo).- Mi opinión está escrita hace más de cuarenta años, y es la que termino de desarrollar respecto a la independencia.

Por definición, cuando se plantea el juicio político es porque se formula una acusación que evita un obstáculo para el juzgamiento de un funcionario de los

enumerados por el artículo 93. Esto es consecuencia del artículo 24 del Código del Proceso Penal de 1980 -Decreto- Ley N° 15.032-, y del artículo 83 del actual Código del Proceso Penal, Ley N° 19.293. En ambos casos, aunque bajo distintos nombres, se regula conceptualmente la misma problemática. En el Código de 1980 se hablaba de falta de presupuestos de la acción y en el Código de 2017 se habla de cuestiones previas. Ambos artículos empiezan diciendo lo mismo: "Si el ejercicio de la acción penal estuviere condicionado por la Constitución de la República o la ley a la previa realización de cierta actividad o la resolución judicial o administrativa de una cuestión determinada [...]", y a partir de aquí varían.

El artículo anterior decía que cuando se verifica, se clausurará y el actual establece que "mientras subsista el impedimento, sin perjuicio de la práctica de las medidas indispensables para la conservación de la prueba practicada en la forma y con las garantías previstas en este Código", se detendrá.

En mi concepto, y como respuesta concreta: no puede considerarse que debe existir un pronunciamiento de un órgano del Poder Judicial previo a la promoción del juicio político porque conduciría a una ilogicidad sistemática en cuanto a que el juicio político es previo al pronunciamiento del juez, artículo 103 de la Constitución. Es distinto cuando se trata de una hipótesis de desafuero, porque ahí sí el proceso jurisdiccional precede al planteo de juicio político, y puede no ser necesario porque si el planteo del juez es acogido por la Cámara que el legislador integra, será suspendido en el ejercicio de la función.

Quizás genere cierta confusión la utilización de la misma expresión por los artículos 93 y 114: declarar que hay lugar a la formación de causa. Pero la interpretación sistemática me parece diferente.

Esa es la opinión que he sostenido desde siempre.

SEÑOR ITURRALDE VIÑAS (Pablo).- Una última precisión, para que quede meridianamente claro.

Para el inicio del juicio político no es requisito el desafuero solicitado por la justicia.

SEÑOR ESTEVA (Eduardo).- No.

SEÑOR GONZÁLEZ (Pablo).- Yo me perdí con la parte de lo lógico, porque se puede afirmar lo contrario que usted dice, con el mismo razonamiento que usted hace.

Si usted me dice que sería ilógico que no proceda el juicio político porque es previo a la decisión judicial, en caso de que haya una decisión judicial no debería proceder el juicio político porque sería una etapa previa. ¿Se entiende?

SEÑOR ESTEVA (Eduardo).- Sí, entiendo.

Mi argumentación parte de los siguientes elementos. En primer lugar, del texto de los artículos que configuran el juicio político. O sea, específicamente son seis artículos de la Constitución. Ninguno de esos seis artículos de la Constitución reclama una actuación judicial previa.

En segundo término, ¿cómo hago para darle sentido a tres de esos artículos, concretamente, los artículos 93, 102 y 103?

En el artículo 93 tenemos una acusación. Alguna vez he tratado de buscar contextualmente en la Constitución el significado de las palabras acusado y acusar. Algunos artículos, por ejemplo los artículos 20 y 22, ponen en claro que hay uso de la palabra cuando se trata de inicio de un proceso penal, "acusación de parte del acusador público" dice alguno de esos artículos.

El artículo 93 habla de acusación y el artículo 102 de separar del cargo a los acusados por la Cámara de Representantes. El artículo 103 habla de cuando el acusado ya ha sido separado del cargo.

Entonces, yo ubico cronológicamente en momentos distintos una cosa y otra. La opinión que usted argumenta de alguna manera fusiona el instituto del juicio político con el desafuero, porque hace comenzar ambos a nivel del Poder Judicial.

La interpretación que postulo creo que coincide con la práctica parlamentaria de los Estados con sistema de gobierno presidencial, o de base presidencial, al menos de aquellos al modo latinoamericano que hacen del juicio político una hipótesis para cesar anticipadamente a determinados funcionarios.

Tengo la tranquilidad, en lo personal, de que esto es algo que he sostenido -según recuerdo- desde los años setenta, quizás ochenta. Está escrito.

SEÑOR PASQUET (Ope).- Quiero hacer dos preguntas.

La primera de ellas tiene relación con el artículo 93, que dice que el juicio político puede ser planteado a petición de parte o por algunos de los miembros de la Cámara de Representantes.

La expresión "algunos de sus miembros" -se refiere a la Cámara de Representantes-, ¿debe ser tomada literalmente en el sentido de que no alcanza con que sea uno solo el promotor sino que deben ser varios, algunos, en plural? ¿O puede entenderse que la expresión se utiliza en sentido genérico, en el sentido que tiene que ser algún representante y no necesariamente varios representantes?

La segunda pregunta es la siguiente. ¿Cuál es la finalidad del juicio político? ¿Poner alguna de las personas pasibles de juicio político a disposición de la justicia? ¿El juicio político se hace para eso o la finalidad del juicio político es la de separar del cargo a quien es enjuiciado y se establece simplemente como una precisión de que más allá de estar separado del cargo quedará a disposición de la justicia?

Estar a disposición de la justicia es una eventualidad que puede darse o no, pero lo sustancial sería la separación del cargo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiero hacer una pregunta sobre la base de lo que usted sostuvo y antes sostuvo el doctor Risso en cuanto a la independencia de los procedimientos y la independencia de la instancia del juicio de cualquier otro procedimiento o actuación judicial.

Estamos hablando del ejercicio de función jurisdiccional, en este caso por el Poder Legislativo, en términos de que una de las Cámaras acusa, haría las veces de fiscal en un proceso judicial, y la otra juzga, sería el tribunal que resolvería sobre la inocencia o culpabilidad del funcionario acusado. Sería un juicio de una única instancia que imputaría un delito común, eventualmente. Y más allá de las garantías del debido proceso, no sería una sentencia apelable, en principio, porque lo de la responsabilidad penal es independiente, es una consecuencia ulterior que marca la Constitución a los efectos penales. Lo otro termina en una condena.

Mi pregunta es si este razonamiento es correcto, si efectivamente hay función jurisdiccional y cómo quedamos con las garantías en la medida en que hay una valoración política, pero sobre la base de la imputación de un delito que, obviamente, para imputarlo y después condenar en función de él, se supone que requiere la producción de prueba en el sentido de que efectivamente esa conducta es imputable a ese funcionario, a esa persona.

SEÑOR ESTEVA (Eduardo).- Con respecto a la primera pregunta del señor diputado Pasquet, yo tengo dudas de que ese sea el texto oficial del artículo, es decir, el plural y el singular.

¿Por qué tengo dudas? Porque no tengo ninguna duda de que el texto impreso sobre soporte papel más confiable que existe en Uruguay es el que se realizó bajo la dirección del doctor Alberto Pérez Pérez, especialmente la edición en dos tomos, originaria de la Constitución de 1967. El doctor Pérez Pérez cuidó minuciosamente las eses que se habían deslizado, las comas que aparecían por error, etcétera. Si no, tenemos que acudir a la publicación del proyecto de reforma constitucional de 1966, que después la Corte Electoral dijo que obtuvo el respaldo necesario en el plebiscito.

A nivel de doctrina, hasta donde llega mi recuerdo, todos hemos sostenido que es suficiente con que un representante formule el planteo, pero todos podemos estar equivocados. Sinceramente, en este momento, no tengo la certeza del texto oficial, que es el publicado en papel en el año 1966, con una fe de erratas fechada unos días después. Con gusto puedo verificarlo e informarles.

Para responder la segunda pregunta, referida a qué es lo que lo justifica, tengo que tomarme algunos minutos.

Si nos ubicamos en el Uruguay de 1830, veremos que había dos modelos de organización posibles para el Gobierno. Por un lado, el modelo de origen estadounidense, de tipo presidencial, en el cual el juicio político es un instituto típico y, por otro, el modelo original inglés, de parlamentos competentes para cesar funcionarios, especialmente, los que se desempeñaban en el Poder Ejecutivo. ¿Qué diferencia hay entre los dos sistemas? En el modelo presidencial, al modo estadounidense -que es el que después se tomó en los presidenciales al modo latinoamericano, como lo llamó el doctor Barbagelata-, hay una imputación de un ilícito: violación de la Constitución, delitos graves y demás. Por su parte, en el sistema de tipo inglés hay una hipótesis de eventual cese por discrepancia de orientación política.

A medida que la Constitución uruguaya fue siendo objeto de reformas, tuvimos la aparición de ciertos institutos propios de una parlamentarización, por ejemplo, en la Constitución de 1918. Las de 1934, 1942, 1952 y 1967 mantuvieron la duplicidad de institutos. Hoy tenemos el modelo de origen inglés, que ahora está matizado por la influencia de la Europa continental, en los artículos 147 y 148. Esto tiene cierta incoherencia. Si leemos detenidamente el artículo 85, referido a las competencias de la Asamblea General, encontramos que uno de los numerales establece que le compete juzgar políticamente a los funcionarios que corresponda, de acuerdo a lo dispuesto en la Sección VIII, es decir, en los artículos 147 y 148. Nos está hablando de juzgar políticamente para otra cosa y no para lo que doctrinalmente llamamos juicio político.

Entonces, tenemos institutos con origen en el sistema presidencial al modo estadounidense -después, latinoamericano- e institutos que tuvieron origen en el sistema inglés, básicamente, de tipo parlamentario. Esa duplicación genera algunos problemas interpretativos.

Ahora bien, ¿qué permite el sistema uruguayo? Se puede disponer el cese anticipado de uno de los sujetos pasibles de juicio político por imputación de violación de la Constitución u otros delitos graves. Insisto en ambas cosas, porque en el derecho comparado queda claro que cuando se pretende algo distinto, se lo establece. En Uruguay, el proyecto de reforma constitucional rechazado por la ciudadanía en 1980 incluía esa transformación en el artículo relativo a juicio político, dado que además de establecer como causales la violación de la Constitución y otros delitos graves,

adicionaba hipótesis de mal comportamiento. De manera que lo que busca el instituto denominado juicio político es el cese anticipado. Hay leyes que sí llaman juicio político a este instituto, como la ley de las comisiones parlamentarias de investigación, pero no es la denominación que se le da en la Constitución.

El señor presidente planteaba dos aspectos. Si se comparte la tesis de competencia de la Suprema Corte de Justicia para el caso de que un sujeto pasible de juicio político sea separado del cargo por sentencia del Senado, hay una única instancia. Esa afirmación surge de la Ley Nº 3.246, de 1907, referida específicamente a hipótesis de única instancia, y del artículo 239 de la Constitución, en cuanto admite la existencia de procesos ante la Suprema Corte de Justicia en única instancia.

Naturalmente, la ley de 1907 y la Constitución, en principio, son inconvencionales, porque coliden con el Artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia no acompañó esa tesis, recientemente, cuando se planteó la solicitud de declaración de inconstitucionalidad en el caso de las faltas que se tramitan en única instancia. Con el argumento del Artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y demás, no fue admitido.

De manera que en la doctrina pensamos que hay incompatibilidad con la Convención, la cual denominamos inconvencionalidad. La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia entiende que no hay inconstitucionalidad. Ahí tenemos un problema técnico, que es cómo se relaciona la inconstitucionalidad con la inconvencionalidad.

El otro aspecto planteado por el señor presidente es el relativo al ejercicio de la jurisdiccionalidad. Creo que después del análisis de la Constitución de 1967, del doctor Horacio Cassinelli Muñoz, en sus clases de la Facultad de Ciencias Económicas, tituladas *Derecho Público*, no hay posibilidad de dudas. Creo que todos hemos adherido a la opinión del doctor Cassinelli Muñoz. Si la Constitución dice que la Cámara de Representantes es competente para acusar, según el artículo 93 -cabe aclarar que es la Cámara la que acusa; tiene que hacer suya la propuesta original, presentada por alguno de sus miembros, para que realmente haya acusación-, y el Senado juzga, sentencia, de acuerdo con el artículo 102, y después hay intervención del Poder Judicial, parece bastante claro que la hipótesis de juicio político es un caso de ejercicio de función jurisdiccional por parte del Senado. Ese sería uno de los casos en los que hay ejercicio de función jurisdiccional fuera de la asignación de competencias al Poder Judicial.

Entonces, el juicio político, la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y de la Corte Electoral, y la jurisdicción laboral de conciliación y arbitraje serían los ejemplos de ejercicio de función jurisdiccional fuera de la asignación, en principio, al Poder Judicial.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos al profesor Esteva por esta clase de Derecho Constitucional que nos ha dado y por el aporte que ha hecho a la Comisión con respecto al tema que tenemos a estudio.

También le habíamos solicitado su opinión con respecto al otro proyecto que estamos analizando, relativo a la publicidad oficial. Al respecto, es preocupación de la Comisión determinar si puede extenderse o no a los Gobiernos departamentales.

SEÑOR ESTEVA (Eduardo).- Hice una rápida lectura del proyecto. Debo formular alguna salvedad, dado que por razones de tiempo me resultó difícil darme cuenta exactamente de cuál era el texto más aproximado a lo definitivo, porque hay algunos artículos cuya consideración ha sido postergada o se han desglosado.

Del análisis más simple relacionado con la eventual afectación de la competencia de los Gobiernos departamentales surge que cuando una ley lesiona las competencias o la organización de los Gobiernos departamentales, según algunos autores, puede ser objeto de una solicitud de declaración de inconstitucionalidad y, según otros, de una petición de lesión de la autonomía departamental. Independientemente de una u otra posición, lo que más se discute es el efecto, es decir, si la sentencia de la Corte tiene un efecto como es la declaración de inconstitucionalidad o si tiene un efecto que se proyecta a todos los Gobiernos departamentales en el caso de lesión de la autonomía.

Mi opinión primaria es que el proyecto de ley no lesiona la autonomía de los Gobiernos departamentales.

La autonomía de los Gobiernos departamentales refiere, por una parte, a su competencia. Eso es lo que establece el artículo 262: "El Gobierno y la Administración de los Departamentos, con excepción de los servicios de seguridad pública […]". No parece que hubiera una lesión de esa competencia.

Después me puse a pensar en el argumento de que podría lesionar el aspecto presupuestal de los Gobiernos departamentales. Me pareció que hay un cierto paralelismo en lo que se proyecta legislar con el Tocaf, que originalmente es una ley, hecho texto ordenado por un decreto del Poder Ejecutivo previsto por la propia ley.

Si leemos las disposiciones del Tocaf, advertimos que se imponen criterios para gastar, criterios que afectan lo presupuestal, y no parece razonable cuestionar la constitucionalidad -hasta hoy, nadie lo ha hecho- de esas soluciones.

Antes bien, hay un modelo de regulación de la publicidad oficial, el canadiense, que parte de la base de que se trata de una regulación de cómo hacer los gastos públicos. De alguna manera, eso ha ido trascendiendo.

¿Dónde está el origen de esta solución? Está en un célebre documento elaborado en el año 2012 por la profesora Catalina Botero, de nacionalidad colombiana, titular, en ese momento, de la Relatoría para la Libertad de Expresión, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, titulado *Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión*, que está disponible en la página web de la Relatoría.

En el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos todo esto gira en torno al Artículo 13 de la Convención, relativo a la libertad de expresión y restricciones indirectas a la libertad de expresión y de información.

En el parágrafo 40 del mencionado documento se señala que los Estados que son parte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, por la vía de la Convención, aplicarán las previsiones en cuanto a publicidad oficial -distribución, contratación, etcétera- por parte de todos los órganos del Estado, de cualquier nivel y categoría. De alguna manera, esto implica que los Estados que ratificaron la Convención deben dar cumplimiento a los artículos 1 y 2, en lo que refiere a ajustar el derecho interno a las previsiones de la Convención.

El caso impactante que tenemos en estos últimos días es el colofón de la Suprema Corte de Justicia de México, de octubre o noviembre de 2017, que fijó al Poder Legislativo de México un plazo para aprobar la regulación de la publicidad oficial, que venció inexorablemente el día 30 de abril. Al respecto, se ha planteado un problema de responsabilidades, porque algunos entienden que hubo incumplimiento de la orden judicial al Poder Legislativo de regular la publicidad oficial.

De manera que este es un tema bastante manido en el mundo contemporáneo.

Sinceramente, no advierto que haya colisión. Más aún, de acuerdo con la tesis que desarrolla en su jurisprudencia el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, si hubiere un problema de inconstitucionalidad en perjuicio de la libertad de expresión, la obligación del Estado uruguayo sería levantar el obstáculo.

Una situación límite fue la que juzgó la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Almonacid Arellano versus Chile cuando ordenó a Chile reformar la Constitución por un problema relacionado con la libertad de expresión.

Sinceramente, no veo posibilidad de que haya alguna afectación, de acuerdo con la redacción que leí. Es obvio que cualquier ajuste puede generar otra conclusión. Yo pensaría en visualizarlo desde el punto de vista de la contabilidad y administración financiera del Estado. Inclusive, en la ley vigente se prevé la competencia del Tribunal de Cuentas de la República en algunos temas de transparencia y demás.

SEÑOR PRESIDENTE.- La exposición del doctor Esteva ha sido muy clara. Le agradecemos mucho por su aporte a esta Comisión.

(Se retira de sala el doctor Eduardo Esteva)

——Aprovecho para brindar a la Comisión algunas informaciones.

Como los señores legisladores habrán advertido, la Cámara devolvió a Comisión el proyecto que habíamos aprobado, modificativo del artículo 353 del Código General del Proceso, que tiene que ver con los títulos ejecutivos. Esto fue resultado de un acuerdo que hicimos entre todos los partidos que estamos en la Comisión, en el entendido de que era conveniente contar con el asesoramiento del Instituto de Derecho Procesal respecto a esta modificación del Código General del Proceso.

Si hay acuerdo, podríamos remitirle una nota al Instituto de Derecho Procesal, adjuntando el texto del proyecto de ley, y esperar su asesoramiento, para después decidir.

(Apoyados)

——Asimismo, llegó una comunicación de la Comisión Especial de Población y Desarrollo -que tanto la diputada Macarena Gelman como quien habla integramos-, que está analizando el proyecto sobre trata de personas y que, además, está trabajando con tal énfasis que todo indica que en el curso de este mes de mayo ya quedará pronto para ser elevado al plenario en junio.

En el día de mañana, jueves, a las 10 de la mañana, en la sala 15, está previsto recibir a la Fiscalía General de la Nación y al Instituto de Derecho Penal. Esto tiene que ver con una cuestión que se planteó en el ámbito de la coordinación multipartidaria; fue una inquietud del señor diputado Pasquet que fue acogida por todos los representantes de los distintos sectores parlamentarios, en cuanto a que hay un capítulo, que por cierto no es inocuo, que tiene que ver con el acceso a la Justicia y otro relativo a modificaciones al Código Penal, en términos de incrementar penas de determinados delitos contra la libertad ya vigentes e, inclusive, crear figuras nuevas. Se procedió en el sentido de invitar a los miembros de esta Comisión porque, inicialmente, se manejó como posibilidad la integración de ambas asesoras, alternativa que se descartó y, en sustitución, se acordó este procedimiento.

Seguramente, esto esté en conocimiento de todos, pero es bueno que quede sentado en la versión taquigráfica; los integrantes de esta Comisión que mañana quieran y puedan concurrir a la Comisión Especial de Población y Desarrollo están en condiciones de hacerlo.

Por otra parte, ayer recibí un planteamiento de la diputada Bottino en el sentido de introducir nuevamente en el orden del día el proyecto que teníamos bastante avanzado para modificar el Código Penal Militar y el Código de Procedimiento Militar. Habíamos quedado a la espera de una respuesta de la Suprema Corte de Justicia, con relación a un pedido de opinión que oportunamente formulamos y que no ha venido. Lo que podríamos hacer, en todo caso, sería introducir de nuevo el tema en el orden del día, a ver si podemos avanzar y, eventualmente, pasar a votar, porque ya estaba bastante pronto el análisis como para tomar una definición.

Si estamos de acuerdo, solicitamos a la secretaria que introduzca el tema en el orden del día nuevamente.

(Apoyados)

SEÑOR GOÑI REYES (Rodrigo).- Una vez más, vamos a insistir con la incorporación al orden del día del proyecto registrado como Repartido N° 243 de agosto de 2015, "División equitativa del tiempo de contacto de menores con sus padres".

SEÑOR PRESIDENTE.- Más allá de la opinión que al respecto se tenga, es un proyecto relativamente sencillo, porque solo tiene un artículo, que modifica el artículo 34 del Código de la Niñez y la Adolescencia.

Si no hay objeciones, podemos poner el tema en el orden del día y, en algún momento, pasar a considerarlo o, eventualmente, decidir algún curso de acción en cuanto a alguna convocatoria.

(Apoyados)

——Asimismo, dejo constancia de que mañana la Comisión Especial de Población y Desarrollo recibe, a la hora 10, a la Fiscalía General de la Nación y, a la hora 10 y 45, al Instituto de Derecho Penal.

SEÑOR GONZÁLEZ (Pablo).- Quiero dejar una constancia sobre el tenor de la invitación, por comentarios que se hicieron por parte de algunos de los invitados.

Nosotros habíamos invitado a los profesores de Derecho Constitucional para que nos ilustraran sobre el procedimiento. Inclusive, el propio diputado denunciante, Pablo Iturralde, había planteado que no era para que se expidieran sobre el fondo del asunto, sino sobre el procedimiento. Uno de los invitados dijo que había recibido de parte de la Comisión la denuncia del diputado Iturralde e hizo afirmaciones sobre el contenido de esa denuncia y sus formalidades, respecto a si se ajustaba a la Constitución.

En caso de que hubiésemos citado gente para que opinara sobre el fondo del asunto, me hubiese gustado participar en la definición de los invitados, pero lo que planteamos y acompañamos fue la definición de convocar invitados para analizar el procedimiento de esta Comisión, ante la casi inexistencia de antecedentes, para saber cómo llevar adelante esta situación.

Una cosa es que venga un profesor de Derecho Constitucional a hacer un planteo sobre cómo debería actuar la Cámara de Diputados o la Cámara de Senadores ante un procedimiento constitucional, y otra es que venga a pronunciarse sobre el fondo del asunto. Son dos cosas que van por ejes paralelos.

Yo no quiero adjudicar ninguna intencionalidad; me parece que cometimos un error entre todos. Simplemente, quiero dejar esto planteado, porque cuando lo votamos, habíamos definido otra cosa y, como hoy me sorprendí ante la afirmación de un invitado en el sentido de que recibió la denuncia de parte de la Comisión, quería dejar planteado que no era lo que habíamos resuelto y que no voy a tomar en cuenta las consideraciones

del invitado sobre el fondo del asunto, y sí sobre los procedimientos constitucionales, que fue para lo que lo convocamos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Asumo plenamente, como presidente de la Comisión, la responsabilidad de haber enviado a los invitados el texto de la solicitud del diputado Iturralde, que, por otra parte, es público, está colgado en la página web. Nos pareció necesario, en la medida en que eso también es parte del procedimiento, no con la finalidad de que los asesores se pronunciaran sobre el mérito o demérito de las denuncias o de los hechos desde el punto de vista sustancial, o de los fundamentos del diputado Iturralde al promover este procedimiento, sino porque -como, por ejemplo, dijo el doctor Risso- es parte del análisis procedimental si la denuncia está formulada desde el punto de vista formal en términos adecuados como para iniciar este procedimiento. En esa perspectiva, nos pareció pertinente hacer llegar formalmente el texto de la solicitud de acusación, que, por otra parte, fue acompañado -como hemos dicho en cada una de las instancias y lo diremos, ahora, cuando venga el doctor Correa Freitas- de la versión taquigráfica en la que se registra que la Comisión precisó, con total claridad, cuál era el propósito de la convocatoria y del intercambio de todos los legisladores. Creo que todos los invitados prepararon su presentación y la realizaron hoy sabiendo claramente cuál era la inquietud de esta Comisión.

SEÑOR ITURRALDE (Pablo).- Me atribuyo también la responsabilidad en ese sentido, porque quizás no me expliqué claramente. Cuando dije que no hablaran sobre el fondo del asunto, no me refería a este tema, sino a que no opinaran sobre si era o no era conveniente votar afirmativamente el juicio político. Cuando hablé de la formalidad, me referí a todo lo relacionado con el tema procedimental, no a si es conveniente votar o no votar. Pronunciarse al respecto sería un atrevimiento por parte de los invitados y no lo han hecho. Me parece que está claro.

De todas maneras, asumo la responsabilidad, porque yo reclamé a la Comisión que enviara el documento. Así que no corresponde que el presidente asuma la responsabilidad.

Por otra parte, sería bueno aprovechar este tiempo que tenemos, antes de que llegue el doctor Correa Freitas, para analizar cómo seguimos. Hay algunos caminos que se van abriendo en forma bastante clara. Yo estuve leyendo los antecedentes de los siete constitucionalistas citados en el año 1973, que son bastante ilustrativos con relación a cómo debe procederse con un juicio político. Me parece que el paso siguiente es ya formalizar un traslado de la denuncia; no notificar, como hicimos, sino formalizarlo.

También tenemos que decidir el camino de otras cosas que me gustaría conocer. Por ejemplo, los dos invitados que han concurrido hoy hablaron del informe de Korzeniak. Si está en condiciones de ser citado, me gustaría invitarlo y, eventualmente, también quisiera que se citara a otros actores.

SEÑOR DE LOS SANTOS (Darcy).- El doctor Korzeniak está residiendo en el interior, pero ha venido a Montevideo en ocasiones, sobre todo protocolares o institucionales, y creo que no tendría inconveniente de asistir.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

SEÑOR PRESIDENTE.- Se pasa a considerar el asunto que figura en primer lugar del orden del día: "Vicepresidente. (Elección)".

SEÑOR GONZÁLEZ (Pablo).- Propongo al señor diputado Javier Umpiérrez.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar.

(Se vota)

——Diez en once: AFIRMATIVA.

(Ingresa a sala el Director del Instituto de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, profesor Ruben Correa Freitas)

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión da la bienvenida al director del Instituto de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, profesor Ruben Correa Freitas. Es un gusto recibirlo, como habitualmente acontece. Lo hemos invitado para que ayude a la Comisión -como tanto ya lo ha hecho-, realizándole aportes académicos vinculados con la tarea legislativa. En esta oportunidad, no lo hemos convocado por un proyecto de ley que tengamos a estudio, sino por la propuesta presentada por el señor diputado Iturralde de promover, en el marco del artículo 93 de la Constitución, la correspondiente acusación ante la Cámara de Senadores para que lleve adelante un juicio político al señor senador Leonardo De León. Le hemos remitido la documentación correspondiente, incluyendo la versión taquigráfica en la que los legisladores plantean distintas inquietudes o dudas, para que usted pueda evacuarlas.

Luego, surgió la posibilidad de consultarlo también sobre el proyecto de ley de publicidad oficial que está analizando la Comisión. Nos preocupa determinar si esa iniciativa podría ser aplicable o no a los gobiernos departamentales, en virtud de la autonomía municipal. Según me informa la Secretaría, no dieron los tiempos para que el doctor recibiera consulta, así que lo exoneramos de pronunciarse sobre algo que no conoce; con seguridad, en el futuro tendremos oportunidad de solicitarle esa opinión.

SEÑOR CORREA FREITAS (Ruben).- Señor presidente, señores miembros de la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de la Cámara de Representantes: en primer lugar, les agradezco el honor de haberme invitado para informar a la Comisión sobre el planteo formulado con fecha 6 de febrero de 2018 por el representante nacional Pablo Iturralde, para que se inicie el procedimiento de juicio político conforme al artículo 93 de la Constitución República y realizar la acusación ante la Cámara de Senadores.

Sin perjuicio de las consultas que puedan formular los miembros de la Comisión, lo primero que se plantea es si la Cámara de Representantes deberá diligenciar probanzas en relación con las conductas consideradas como delitos graves o si ello corresponde al Senado, en ocasión de abrir el juicio público

Asimismo, se plantea si corresponde o no la aplicación del debido proceso, conforme a lo establecido en el artículo 66 de la Constitución de la República.

Antes que nada, quiero señalar que en el instituto del juicio político está en juego la responsabilidad político- penal de los gobernantes. En este punto, voy a hacer una pequeña precisión desde el punto de vista conceptual sobre a qué nos referimos cuando hablamos de responsabilidad político- penal.

Como ustedes saben, hay distintos tipos de responsabilidades: política, penal, político- penal, civil y disciplinaria.

La responsabilidad política es la que todos conocemos que tienen los ministros de Estado. Ellos son responsables políticamente ante el Parlamento, por lo que la Asamblea General puede censurar sus actos de administración o de gobierno. En caso de censura, los ministros están obligados a presentar renuncia a su cargo, sin perjuicio de los procedimientos que se puedan seguir en función de lo dispuesto en el artículo 148 de la

Constitución. Esta es una responsabilidad de carácter estrictamente político, es decir: lo que se juzga es la conducta política del o de los ministros de Estado.

La responsabilidad penal es la que ejercen los órganos competentes del Poder Judicial, o sea, los juzgados penales competentes; surge como consecuencia de la comisión de uno o de varios delitos, previa acusación fiscal. Cualquier habitante de la República, incluidos los legisladores, pueden incurrir en responsabilidad penal. Supongamos un caso bien sencillo: un accidente de tránsito del cual resulte el fallecimiento de una persona, es decir, un homicidio culpable. En ese caso, hay una responsabilidad de carácter penal y, eventualmente, la Justicia solicitará a la Cámara respectiva el desafuero correspondiente del legislador, conforme a lo previsto por el artículo 114 de la Constitución.

La responsabilidad político- penal es la que surge del juicio político. ¿Por qué es político- penal? Porque la Constitución de la República, siguiendo las líneas del derecho comparado en esta materia, prevé como causales de juicio político la violación de la Constitución u otros delitos graves. Entonces, quien juzga si hay o no responsabilidad es la Cámara de Senadores. La Cámara de Representantes acusa como fiscal y luego la Cámara de Senadores actúa como juez, como tribunal, a mi juicio -lo voy a explicar más adelante-, en ejercicio de la función jurisdiccional. Pero lo que hace la Cámara de Senadores es un juicio político en cuanto a la responsabilidad penal, de tal manera que perfectamente esa Cámara puede considerar que un gobernante -legislador, ministro de Estado, presidente de la República- ha violado gravemente la Constitución o ha cometido un delito grave y después la justicia entiende que ese delito no se ha cometido.

Puede ser y es así porque la consideración que hace el Parlamento, la consideración que hace la Cámara de Senadores es estrictamente política. Por eso se llama político- penal. ¿Por qué? Primero porque hay una consideración, un análisis político de la Cámara de Senadores y, segundo, penal porque se está atribuyendo violación grave de la Constitución o delitos graves.

En cuarto lugar, la responsabilidad civil, que surge de los artículos 24 y 25 de la Constitución uruguaya que, como todos sabemos, a partir de la Constitución de 1952, la responsabilidad civil es del Estado y los funcionarios públicos pueden responder en forma subsidiaria conforme al artículo 25 de la Carta en caso de que hayan actuado con culpa grave o dolo.

Finalmente, nos encontramos con un quinto tipo de responsabilidad, la disciplinaria. Esto está regulado en el artículo 115 de la Constitución uruguaya, que establece claramente que cada Cámara puede corregir a cualquiera de sus miembros por desorden de conducta en el desempeño de sus funciones, y hasta suspenderlos en el ejercicio de la misma por dos tercios de votos del total de sus componentes.

Quiere decir que en el caso concreto de los legisladores, están sometidos a responsabilidad disciplinaria.

En cuanto al instituto concreto del juicio político, debemos decir que es un instituto de derecho público en el que se juzga la responsabilidad político penal de los gobernantes. Tiene su origen en el *impeachment* inglés, cuyo primer ejemplo se remonta al año 1376 durante el reinado de Eduardo III, que consiste en la acusación que formula la Cámara de los Comunes y el juicio posterior que realiza la Cámara de los Lores.

La Constitución Federal Norteamericana, de 1787, consagró el juicio político por el cual la Cámara de Representantes tiene el derecho exclusivo de acusación y el Senado tiene la facultad de juzgar. En el caso de que el acusado sea el presidente de los Estados Unidos, el Senado es presidido por el presidente de la Corte Suprema de Justicia.

La diferencia que existe entre ambos sistemas, el inglés y el norteamericano, es que en Inglaterra la Cámara de los Lores, cuando juzga, tipifica los delitos e impone las sanciones penales correspondientes. No solo separa del cargo al gobernante sometido a juicio político, sino que directamente lo juzga y le impone las sanciones penales correspondientes.

En cambio, en el sistema norteamericano el Senado solamente puede disponer la remoción del cargo y, eventualmente, la inhabilitación para ocupar cualquier otro cargo.

Quería señalar esto porque es importante.

Inclusive, en Europa hay muchos países que adoptaron la modalidad por la cual el que acusa es el Parlamento, las dos Cámaras, y quien juzga es el tribunal constitucional o la corte constitucional. Por ejemplo, este es el sistema que adoptó Italia y Alemania. Tanto la Constitución italiana como la alemana prevén este sistema.

En cuanto a las causales del juicio político, en Uruguay tenemos el artículo 93 de la Constitución de la República que establece dos causales de juicio político: violación de la Constitución y delitos graves.

En este sentido se ha discutido mucho en la doctrina uruguaya respecto a dos temas. En primer lugar, si la violación de la Constitución tiene que constituir un delito y, en segundo término, si dicha violación tiene que ser grave o no. En otros términos, si cualquier violación a la Constitución puede dar lugar a juicio político.

En tal sentido debo decir que la interpretación que he formulado -varios profesores de Derecho Constitucional sostienen lo mismo- sobre la violación de la Constitución prevista como causal de juicio político es que no necesariamente tiene que ser un delito. ¿Por qué? Por la sencilla razón de que hay violaciones y violaciones graves a la Constitución que no necesariamente constituye un delito. Voy a dar un ejemplo muy sencillo.

Supongamos que el presidente de la República se ausenta del país por más de cuarenta y ocho horas sin la autorización del Senado. Por supuesto que habrá que analizar si es grave o no, si es un día, una semana o un mes. Si el presidente de la República se va un mes de vacaciones y se olvida de hacer el pedido, indudablemente, estamos ante una violación grave de la Constitución. Y estamos de acuerdo con que allí no hay delito, aunque puede dar mérito al juicio político.

Hay otro ejemplo, que en su momento lo tuvimos en la Cámara de Senadores, con el caso de un intendente que no remitió la rendición de cuentas a la Junta Departamental. De acuerdo con la Constitución, tanto el Poder Ejecutivo como los intendentes en el ámbito departamental, dentro de los plazos que fija la Carta, tienen que elevar a consideración del legislativo el proyecto de presupuesto y los proyectos de rendición de cuentas. Un intendente no hizo esto porque entendió que no debía remitir la rendición de cuentas y, entre otras razones, la Junta Departamental promovió el juicio político. Fueron varias razones, y una de ellas fue esa.

Sin duda alguna, hay una violación grave a la Constitución.

Pensemos por un momento si el Poder Ejecutivo, un día, decide no enviar la rendición de cuentas. Allí habría una violación grave de la Constitución que no constituye delito.

El otro aspecto es que el artículo 93 de la Constitución uruguaya nos dice que las causales son violación de la Constitución u otros delitos graves. En ese sentido, tanto el profesor Korzeniak como quien habla sostenemos que este calificativo "graves" se aplica

no solo a los delitos, sino a la violación de la Constitución. En otros términos, significa que la violación de la Constitución tiene que ser grave y que los delitos deben ser graves.

Voy a citar otro ejemplo muy sencillo, ahora que comenzamos con la vacunación antigripal. Sabemos que hay vacunas que son obligatorias, y supongamos que el ministro de Salud Pública no se vacuna. En ese caso, el ministro de Salud Pública estaría violando el artículo 44 de la Constitución de la República. Eventualmente, alguien podría sostener que eso daría mérito a iniciarle un juicio político al ministro porque no se vacunó.

El inciso segundo del artículo 44 de la Constitución establece: "Todos los habitantes tienen el deber de cuidar su salud, así como el de asistirse en caso de enfermedad. […]"

Si el ministro de Salud Pública no tiene las vacunas obligatorias, estaría violando el artículo 44 de la Constitución.

Indudablemente, a nadie se le ocurre sostener que esto es una violación grave de la Constitución de la República que dé mérito a un juicio político.

Por otra parte, de acuerdo con la Constitución, son sujetos pasivos de juicio político los miembros de ambas Cámaras, el presidente y vicepresidente de la República, los ministros de Estado, los miembros de la Suprema Corte de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, del Tribunal de Cuentas y de la Corte Electoral. Y según el artículo 296, también son sujetos pasivos de juicio político los intendentes y los miembros de las Juntas Departamentales.

En cuanto a la finalidad del juicio político, Justino Jiménez de Aréchaga -el tercero de los Aréchaga- decía que el juicio político es una garantía destinada a proteger a los individuos enumerados en el artículo 93 de la Constitución, no en atención a ellos mismos, sino en atención a la importancia y trascendencia de las funciones públicas que ejercen, y a la necesidad de impedir perturbaciones políticas injustificadas.

Reitero que esto lo dice Justino Jiménez de Aréchaga en su obra *La Constitución Nacional*, publicación de la Cámara de Senadores de 1997, Tomo II, página 199.

Esto es importante, porque tiende a proteger a los individuos no en atención a ellos mismos, sino en atención a la importancia y trascendencia de las funciones públicas que ejercen, y a la necesidad de impedir perturbaciones políticas injustificadas.

Respecto a los efectos del juicio político, debemos decir que en la Constitución uruguaya el efecto del juicio político es la separación del cargo que desempeña el gobernante o el funcionario acusado, a diferencia del sistema norteamericano en el que el efecto es la separación del cargo y la inhabilitación para el desempeño de funciones públicas.

Esto es sumamente importante, porque la Cámara de Senadores cuando se pronuncia en forma definitiva respecto al juicio político, separa del cargo al funcionario acusado por la Cámara de Representantes o la Junta Departamental. En este sentido, el problema que se plantea es quién juzga al acusado que ha sido separado por la Cámara de Senadores en el juicio político.

En este sentido, debemos recordar que el artículo 239 de la Constitución de la República asigna la competencia originaria a la Suprema Corte de Justicia para juzgar a todos los infractores de la Constitución sin excepción alguna.

Debo decir que la interpretación que ha hecho la doctrina uruguaya del artículo 239 de la Carta, tomando en cuenta la ley de creación de la Suprema Corte de Justicia, de 1907, es que la competencia para juzgar a los infractores de la Constitución es para los

gobernantes que han sido separados del cargo por la Cámara de Senadores en el juicio político.

Quiere decir que cuando un gobernante ha sido separado de su cargo en un juicio político por la Cámara de Senadores, el órgano competente para juzgar penalmente a ese gobernante es exclusivamente la Suprema Corte de Justicia y no los jueces penales del Poder Judicial.

Esto consta en los antecedentes de la sanción de la ley de creación de la entonces Alta Corte de Justicia, de 1907, que está vigente a la fecha. Esta es la interpretación que ha dado la doctrina uruguaya respecto a este tema.

Vuelvo a reiterar que la Suprema Corte de Justicia puede considerar, luego del juicio que formule, que no ha habido delito penal, que no ha habido delito, concretamente, a pesar de que la Cámara de Senadores haya considerado que hubo violación grave de la Constitución o un delito grave. ¿Por qué? Porque uno juzga políticamente el problema, y la Suprema Corte de Justicia lo hace estrictamente desde el punto de vista jurídico.
SEÑOR PASQUET (Ope).- Entonces, el doctor Correa Freitas entiende que la Suprema Corte de Justicia sería competente aunque a la persona se le imputara un delito común, por ejemplo, una rapiña.

SEÑOR CORREA FREITAS (Ruben).- Sí.

SEÑOR PASQUET (Ope).- Lo pregunto porque el artículo 239 refiere a infractores de la Constitución. Entiendo que el delito común no sería infracción de la Constitución, sino que estamos hablando de la comisión de un delito previsto en el Código Penal.

SEÑOR CORREA FREITAS (Ruben).- Yo entiendo que sí. Esa es mi interpretación. Esto lo digo en mi libro *Derecho Constitucional contemporáneo*. Es la tesis que sostengo desde hace veinte años y que la doctrina uruguaya comparte.

Ese es el criterio. El órgano que puede juzgar al gobernante separado por juicio político es únicamente la Suprema Corte de Justicia.

Creo que es importante aclarar algunos temas.

En primer lugar, quiero hacer referencia a un problema de interpretación que señalé al principio de mi exposición. Me refiero a si la violación de la Constitución es un delito o no. Debo señalar que este tema se discutió en el ámbito parlamentario en el año 1960, como consecuencia del juicio político que se tramitó contra el entonces consejero nacional Eduardo Víctor Haedo, cuyo defensor fue el doctor Héctor Gros Espiell.

Esta discusión en cuanto a si la violación de la Constitución es o no un delito está recogida en el Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, Tomo 232, páginas 533 a 535 y 575 y en el Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, Tomo 541, páginas 46 y 52.

La tesis que en ese momento sostuvo el doctor Héctor Gros Espiell es que la violación a la Constitución debe ser un delito.

Si me permiten, voy a dar lectura a un artículo que publicó el doctor Héctor Gros Espiell en el diario *La Tribuna*, con fecha 8 de octubre de 1960, que está recogido en su libro, *Periodismo y Derecho*, publicado por la Facultad de Derecho en el año 1965. En dicho artículo hace referencia al diario *El Plata*, que dirigía nada menos que el doctor Juan Andrés Ramírez. A modo de anécdota cabe señalar que el doctor Justino Jiménez de Aréchaga, cuando llegaba a clase, preguntaba a sus alumnos si habían leído el editorial del doctor Juan Andrés Ramírez en el diario *El Plata*. El doctor Jiménez de Aréchaga decía en sus clases que se aprende Derecho Constitucional leyendo el diario.

El doctor Gros Espiell decía lo siguiente: El Plata, en su editorial de ayer, llega a la conclusión, analizando las causales de juicio político, de que en el caso de que se impute como causal la violación de la Constitución, tal violación debe ser de carácter delictivo. Es decir que en el caso de la acusación contra el consejero Haedo y aun admitiendo que dicho consejero hubiera violado la Constitución al salir del país sin autorización de la Asamblea por más de siete días, ello no podría motivar el juicio político, porque no se habría tipificado una violación delictiva de la Constitución de la República.

El Plata cita, en apoyo de su tesis, la opinión de Justino Jiménez de Aréchaga, en su libro aparecido a fines del siglo pasado, *El Poder Legislativo* -estamos hablando del primero de los Aréchaga-, comentando la Constitución de 1830, y la de su nieto, Justino Jiménez de Aréchaga, que analizando los textos de 1942 y 1952 llegó a la misma conclusión.

Confieso que revisé atentamente la opinión de Justino Jiménez de Aréchaga en *La Constitución Nacional* y no encontré esto.

Continúa Gros Espiell: A estas tres ilustres opiniones provenientes de tres universitarios que han ocupado la Cátedra de Derecho Constitucional, quisiéramos agregar hoy la del doctor Hugo Estrázulas, profesor agregado de Derecho Constitucional y la de quien escribe estas líneas, emitida esta última hace ya algún tiempo, sin posible referencia al caso que hoy motiva este comentario.

Luego sigue la transcripción de la opinión del doctor Estrázulas en este sentido.

Debo decir, claramente, que el doctor Justino Jiménez de Aréchaga -me refiero al primero de ellos, al abuelo-, en su obra *El Poder Legislativo*, sostiene la tesis de que solamente da mérito al juicio político la violación de la Constitución que constituya un delito. Reitero: el primero de los Aréchaga, en su obra *El Poder Legislativo*, lo dice claramente. No encontré esa opinión del tercero de los Aréchaga, autor de *La Constitución Nacional*.

En definitiva, el doctor Gros Espiell reitera la tesis según la cual el juicio político estaría motivado por violación de la Constitución cuando constituya un delito. Esa es la tesis que en el año 1960 aceptó la Cámara de Senadores en el juicio político contra el consejero Eduardo Víctor Haedo.

En cuanto al procedimiento del juicio político, como hemos expresado, la Constitución prevé en los artículos 93 y 296 la acusación por parte de la Cámara de Representantes o, en su caso, de la Junta Departamental y, en los artículos 102 y 103, el juzgamiento por parte de la Cámara de Senadores.

Se discute si la Cámara de Senadores ejerce una función administrativa o una función jurisdiccional. En este sentido, debo señalar a la Comisión que buena parte de la doctrina tradicionalmente ha sostenido que el juicio que hace la Cámara de Senadores es estrictamente una función administrativa. Personalmente, desde hace muchos años -y coincidiendo con la opinión del doctor José Korzeniak- considero que estamos ante una función jurisdiccional, tesis que también sostuvo el profesor Horacio Cassinelli Muñoz. ¿Por qué? Porque el artículo 102 de la Constitución dice lo siguiente: "A la Cámara de Senadores corresponde abrir juicio público a los acusados por la Cámara de Representantes o la Junta Departamental, en su caso, y pronunciar sentencia al solo efecto de separarlos de sus cargos, por dos tercios de votos del total de sus componentes".

La Constitución refiere, en primer lugar, a un juicio público y, en segundo término, a una sentencia. Esto implica nada menos que el ejercicio de la función jurisdiccional.

Esa es la tesis que sostengo desde hace muchos años, la que antes que yo sostuvo, y sigue sosteniendo, el profesor José Korzeniak y la que también ha sostenido el profesor doctor Horacio Cassinelli Muñoz.

En cambio, hay otros autores que consideran que estamos frente a la función administrativa.

Esta es, simplemente, una información que me parece importante porque, en definitiva, en Uruguay, la función jurisdiccional es ejercida, de principio, por el Poder Judicial, pero la Constitución prevé que otros órganos ejerzan dicha función, por ejemplo, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la Corte Electoral, el Senado, en el caso de juicio político e, inclusive, el Poder Ejecutivo en la Justicia militar.

En cuanto al procedimiento de la acusación, debo señalar que la Constitución uruguaya no establece cuál es el procedimiento que debe seguir la Cámara de Representantes o la Junta Departamental, en su caso, para formular la acusación.

El primero de los Aréchaga, en su obra *El Poder Legislativo*, publicada en 1906, Tomo II, página 356, expresa que a diferencia de la Constitución chilena de aquel momento, la de 1833, la Constitución uruguaya no prevé el procedimiento para la acusación. Él entiende que hubiera sido mucho más conveniente que se estableciera -tal como lo hace la Constitución chilena- el procedimiento que debe seguir la Cámara de Representantes para la acusación.

La Constitución chilena de 2005, que está vigente, y la ley orgánica constitucional del Congreso de Chile establece, en los artículo 37 y siguientes, el procedimiento que debe seguir la Cámara de Diputados en la acusación, previéndose la creación de una comisión *ad hoc*, la que tendrá la facultad de solicitar los informes de expertos y recibir al acusado, quien puede presentarse personalmente o por escrito. Se prevé también, luego del informe final de la comisión, un plazo de seis días para el alegato del acusado.

Repito que esta es la solución que da la ley orgánica constitucional del Congreso de Chile, que data del año 1990 y que está vigente.

La Constitución uruguaya no prevé el procedimiento para formular la acusación. Por lo tanto, lo primero que tenemos que hacer es recurrir al Reglamento de la Cámara de Representantes.

Sobre este tema, debo destacar la opinión de quien fuera catedrático de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho, el doctor Aníbal Luis Barbagelata, quien en un reportaje que le hiciera el diario *El Día*, con fecha 20 de mayo de 1973, página 6, con motivo del juicio político que se promoviera contra el senador Enrique Erro, expresó su opinión sobre el trámite que debe hacerse en caso de juicio político en la instancia de acusación en la Cámara de Representantes.

El doctor Barbagelata señaló: La Cámara de Representantes se limita a declarar que hay lugar a la formación de causa respecto del delito de que se trata y, por consiguiente, a formular la acusación ante la Cámara de Senadores. La Cámara de Representantes, a los efectos de establecer si hay lugar o no a la formación de causa, dispone de todos los poderes implícitos que para ello sean necesarios. Puede indagar, llamar testigos, producir prueba, designar una comisión investigadora, preparar documentos. Es más, no solo puede, sino que debe realizar un examen jurídico de la situación planteada, ya que ello está naturalmente incluido en el proceso que debe llevarla a decidir si hay lugar o no a la formación de causa. Sin embargo, eso no supone que su actividad vaya a ser una actividad jurisdiccional.

Esto es lo que expresó el catedrático de Derecho Constitucional, doctor Aníbal Luis Barbagelata, sobre lo que entendía debía ser el procedimiento que se debe seguir por parte de la Cámara de Representantes en el juicio político.

Por su parte, el entonces profesor de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, doctor Héctor Giorgi, en consulta escrita de fecha 29 de mayo de 1973, incluida en su libro *Escritos jurídicos* -publicación de Fundación de Cultura Universitaria del año 1976, páginas 310 y 311-, al analizar la cuestión de si se requiere prueba o si basta la semiplena prueba de los hechos imputados para acusar ante el Senado, formuló las siguientes reflexiones.

Concretamente, el doctor Héctor Giorgi dice en su consulta lo siguiente:

"El objeto que persigue el juicio político es separar de su cargo a la persona acusada. A través del juicio político no se procesa ni condena a nadie no obstante la denominación constitucional de los procedimientos.

Pero si bien no hay condena penal ni procesamiento su trascendencia es políticamente muy grande.

De algún modo el juicio político puede cercenar el derecho de toda persona a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente elegidos (Declaración Universal de los Derechos del Hombre, Asamblea General de las Naciones Unidas, 10 de diciembre de 1948, art. 21).

Estas razones suponen desde ya la trascendencia de la acusación capaz de extinguir la función representativa que cumple la persona acusada. Se requieren dada la naturaleza de los procedimientos las pruebas necesarias, suficientes para que la acusación pueda fundarse plenamente. Si bien no hay condena procesal es inadmisible jurídicamente formular la acusación prevista en el art. 93 de la Constitución sin pruebas que racionalmente conduzcan sin ninguna violencia ni esfuerzo a fundarla de manera cabal. Es este sentido el procedimiento parlamentario del juicio político requiere para la apertura del juicio público, conforme al art. 102 de la Constitución, la existencia de plena prueba de los delitos denunciados para legitimar la acusación.

En este punto deben recordarse sabios consejos emitidos por estudiosos eminentes del derecho público que se relacionan con el uso prudente de este procedimiento para que no sea instrumento de intolerancia o de desprestigio de las instituciones democráticas. Refiere Story que estos procesos dejarán rara vez de agitar las pasiones y de dividir al pueblo en dos campos, favorable u hostil al acusado. Por otra parte, agrega, no se puede tampoco eximir de toda vigilancia una función tan delicada, tan importante y que en tan alto grado interesa a la existencia política y a la reputación de los hombres comprometidos en la administración de los negocios públicos. Y precisa el alcance legítimo del derecho de acusación y de sentencia: este poder, no debe ser, ni bastante represivo, ni bastante amenazador para alejar de la aceptación de toda función pública a los hombres de Estado, concienzudos y modestos; ni bastante débil o perezoso, para dejar a los delincuentes en indiferencia o en la más completa seguridad.

Grande es, pues, concluye su pensamiento, la dificultad para encontrar el justo medio en un Gobierno cuyas bases reposen sobre elecciones periódicas".

Creo que con estas explicaciones que he brindado a la Comisión se resumen las inquietudes que, en principio, se han formulado con respecto a la naturaleza y a las competencias que tiene la Cámara de Representantes en la acusación del juicio político. Quedo a disposición de los señores miembros de la Comisión para despejar cualquier duda o inquietud que puedan formular.

SEÑOR PRESIDENTE.- Muchas gracias, profesor Correa, la verdad que ha sido una exposición muy completa; nos aporta mucho en el análisis de este tema tan delicado que la Comisión tiene entre manos. Usted es el tercero de tres expertos constitucionalistas que hemos escuchado en la mañana de hoy. No quiero interpretar a mis colegas, porque sería un atrevimiento, pero advierto que en la doctrina hay coincidencias en muchos aspectos sobre el alcance de este instituto que prevé el artículo 93 de la Constitución. Y también advierto que su exposición ha sido muy rica en cuanto nos ha aportado elementos nuevos que no estuvieron en las intervenciones anteriores. Por lo menos, eso es lo que extraje como conclusión, sobre todo en cuestiones vinculadas con el procedimiento, que es un aspecto que, en función de que no hay al respecto muchos antecedentes, a la Comisión le preocupaba muy particularmente.

Le agradecemos muchísimo, una vez más, por la muy buena disposición que siempre tiene para venir a ayudarnos en la tarea legislativa.

No habiendo más asuntos, se levanta la reunión.

===/